



11 MARZO 2026

Data protection e inchieste parlamentari:
i nuovi spunti che provengono dalla
giurisprudenza della Corte di Giustizia

di Carla Di Martino

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

*Data protection e inchieste parlamentari: i nuovi spunti che provengono dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia**

di Carla Di Martino

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Il contributo affronta il tema della protezione dei dati personali in relazione ai lavori delle Commissioni parlamentari di inchiesta. Vengono esaminati gli spunti più recenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha contribuito a definire l'estensione del campo materiale di applicazione del regolamento generale sulla protezione dei dati personali. Viene, tuttavia, altresì preso in esame il ruolo svolto dal paradigma dei poteri giudiziari ex art. 82 Cost. nella materia di cui trattasi, considerata la disciplina interna sulla c.d. "informatica giuridica".

Title: Data protection and parliamentary inquiries: new insights from the case law of the Court of Justice

Abstract [En]: This contribution addresses the issue of data protection in relation to parliamentary inquiry Committees. It examines the most recent insights from the Court of Justice's case law, which has helped to define the scope of the General Data Protection Regulation. However, the role played by the judicial powers paradigm under Article 82 Const. in this matter is also examined, given the discipline on the so-called "informatica giuridica".

Parole chiave: *data protection*, inchiesta parlamentare, limiti, diritto dell'Unione europea, integrazione

Keywords: data protection, parliamentary inquiry, limits, European Union law, integration

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il crescente rilievo assunto dal diritto alla protezione dei dati. 3. Il GDPR e l'estensione del campo materiale di applicazione della normativa in materia di data protection. 4. I nuovi spunti della Corte di Giustizia sulle Commissioni di inchiesta, nel solco di un indirizzo già consolidato. 5. (Segue). 6. L'affermazione di un nuovo principio di diritto valido per l'ordinamento costituzionale italiano. 7. I suoi riflessi nell'ordinamento costituzionale italiano. 8. Quale normativa applicabile alle Commissioni di inchiesta nell'ordinamento italiano? Considerazioni intorno al primato del diritto dell'Unione. 9. Occorre davvero invocare la clausola identitaria?

1. Introduzione

Il potere d'inchiesta delle Camere impegna da tempo la scienza giuridica italiana¹. Senza potere entrare approfonditamente nel merito, le riflessioni dottrinali hanno messo in rilievo, da un lato, come tale potere sia funzionale alla soddisfazione dell'esigenza di ciascuna Camera «di informare, informarsi ed essere

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul tema la letteratura è sconfinata, v. almeno P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, in *Annali Seminari giuridici dell'Università di Catania*, 1949-1950, 255 ss.; F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Terza edizione, Milano, Giuffrè, 1999, 1 ss.; A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milano, Giuffrè, 1973; G. BUSIA, *Art. 82*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti, vol. II, Torino, 2006, 1618-1619; M. PACELLI, *L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico*, Firenze 1966; F. PERGOLESI, *In tema di inchieste parlamentari di pubblico interesse*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Milano, 1960, 1337-1364; L. RUBINACCI, *Le commissioni parlamentari di inchiesta*, in *Studi sulla Costituzione, Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione*, III, Milano, 1958, 107-129 ss.; G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle commissioni parlamentari di inchiesta*, in «*Il Politico*», n. 1 (1970), 559 ss.; A. D'AMATO, *Possibilità e limiti delle inchieste parlamentari*, in «*Dike*», n. 4 (2002), 41 ss.; S. D'ALFONSO, *Potere di inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei diritti*, Napoli, 2020, 1 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, 106 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento e le inchieste canaglia*, *La Repubblica*, 12 agosto 2003; A. TESAURO, *Il potere d'inchiesta delle Camere del Parlamento*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1958, 515 ss..

informata»². Ad essere evocata è, in questo senso, l'idea che «il diritto di informarsi è inerente ad ogni potere che delibera»³. Al contempo, però, è richiamata anche la teorica hegeliana relativa alle Assemblee elettive, secondo la quale esse rappresentano il «porticato tra lo Stato e la società civile»⁴. In questa prospettiva, in altri termini, le Camere sarebbero chiamate a svolgere anche una funzione di informazione⁵ della collettività⁶. E le Commissioni di inchiesta rappresenterebbero proprio potenziali «mezzi di orientamento dell'opinione pubblica non manipolati, volti a ravvivare ed arricchire il dibattito politico, anche al di fuori del Parlamento»⁷.

Dall'altro lato, tuttavia, la dottrina non ha mai nascosto come il «funzionamento» delle inchieste parlamentari risenta del concreto atteggiarsi della forma di governo. Anzi, l'istituto in esame è stato

² G. RECCHIA, *L'informazione delle Assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli 1979.

³ C. PAPPAGALLO, *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. Giur.*, XVI, 1989, sub par.1.2. Sul tema, G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle Commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., 540 afferma che «è constatazione quasi ovvia che le Camere, per legiferare o per esercitare idoneamente il controllo sull'attività del governo *ex informata conscientia*, volgono lo sguardo al mondo esterno allo scopo di vedere come concretamente si svolgono i fatti sui quali deve cadere il loro giudizio e dalla cui interpretazione scaturisce la decisione circa l'opportunità o meno di un dato provvedimento».

⁴ L'immagine è richiamata in particolare da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, 30; ID., Prefazione a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, p. IX-XI; ID., *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Nuova antologia*, lugl/sett., 2009, 1 ss. Secondo P. GAMBALE, *Spunti ricostruttivi sul ruolo delle giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2012, 1, la concezione hegeliana coglie, quasi plasticamente, la capacità delle assemblee parlamentari di «essere a mezza strada tra il popolo e la direzione di governo», adattandosi in tal modo ai diversi profili dei mutamenti sociali. L'idea del Parlamento che orienta la collettività si deve a W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, (ed. or. *The English Constitution*, 1867, 1872), Bologna, il Mulino, 1995, 143 ss.

⁵ Sulla stessa funzione *latu sensu* «educativa» delle Commissioni parlamentari di inchiesta cfr. G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006, 220 ss. e A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta nel Parlamento bipolare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 22/11/2011, 12. Quest'ultimo afferma che «un Parlamento eletto da un popolo informato rappresenta quel congresso delle opinioni all'interno del quale possono maturare in maniera obiettiva e plurale le grandi scelte politiche della nazione», condizione che è intesa come «il più efficace antidoto contro i due principali mali delle democrazie moderne, vale a dire il populismo e il giustizialismo», richiamando in questo senso anche il pensiero di J. STUART MILL, *Saggio sulla libertà*, Milano 1990.

⁶ Su questo piano, il tema si intreccia con la questione relativa ai dati e al riutilizzo dell'informazione pubblica. Quest'ultima, come è stato messo in rilievo dalla dottrina, «sia per la grande mole di dati prodotti e la necessità di gestirli secondo precisi standard (ad esempio, nell'ambito della ricerca), sia per gli aspetti di sicurezza e, più di recente, per i risvolti nell'applicazione dell'intelligenza artificiale, sia per il necessario impatto sull'innovazione delle pubbliche amministrazioni, nel corso degli anni è stata trattata da molti autori sotto diversi profili». In questo senso, si esprima I. MACRÌ, *Dati pubblici di qualità per la crescita del Paese*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n.2/2025, 5. Sullo stesso tema, cfr. E. CARLONI, *Il dovere pubblico alla trasparenza oltre i diritti di accesso e gli obblighi di pubblicazione*, in *Lo Stato*, n. 19/2022, 1 ss.; C. LALLI, S. MONTEGIOVE, *Mai dati. Dati aperti (sulla 194). Perché sono nostri e perché ci servono per scegliere*, Roma, 2022, 12 ss.; C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016; F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; A.F. SPAGNUOLO, E. SORRENTINO, *Open data per l'e-democracy*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2022, n. 1; G. STRAZZA, *I dati aperti in Italia: un focus sull'openness digitale dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 28 dicembre 2022; F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli Open Data in Italia*, in *Medialaws*, 2018, n. 2; G. DE MINICO, *Gli open data: una politica "costituzionalmente necessaria?"*, in *Forumcostituzionale.it*, 12 giugno 2014.

⁷ G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle Commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., 558-559. Il tema è ripreso da R. BORRELLO, *L'art. 82 della Costituzione*, cit., il quale afferma che «il Parlamento contribuisce, con l'attività d'inchiesta, in forma mediata, al pluralismo delle voci (proponendosi tra quelle più autorevoli), provvedendo ad introdurre nella dialettica del dibattito argomenti di discussione, oggetto di confronto critico da parte del cittadino e non fornendo, pertanto un univoco flusso di informazione obiettiva, completa ed imparziale».

considerato come «uno dei crocevia più importanti per valutare eventuali profili patologici negli equilibri costituzionali italiani»⁸. Ciò principalmente in quanto «il potere di provocare l'inchiesta»⁹ è rimesso alla maggioranza parlamentare e la composizione delle relative Commissioni risponde al criterio della proporzionalità tra i gruppi in Assemblea. Proprio per tali ragioni, si è giunti a sostenere finanche che l'inchiesta parlamentare rappresenti «uno strumento governativo della maggioranza parlamentare, se non addirittura della stessa azione governativa, che alla prima è legata strutturalmente dal rapporto di fiducia e che dalla stessa dipende»¹⁰. E si è sottolineato come tale configurazione favorisca una certa torsione degli obiettivi classici dell'istituto in esame¹¹. Si è parlato, in particolare – mutuando il linguaggio giornalistico – di «inchieste clava»¹², con specifico riguardo alle inchieste utili a «confezionare» e affermare una «verità politica» in qualche senso gradita alla maggioranza parlamentare, ma non perfettamente corrispondente alla «verità storica» dei fatti oggetto dell'inchiesta, né alla «verità processuale»¹³.

È allora in questo complesso quadro che si sono sviluppate le riflessioni intorno ai limiti del potere di inchiesta e le interpretazioni dell'art. 82 Cost. nella parte in cui riconosce alle relative Commissioni, nello svolgimento di indagini ed esami, gli stessi poteri con le relative limitazioni dell'autorità giudiziaria. Si intende dire che dei temi in questione si è discettato nella consapevolezza delle possibili torsioni nell'utilizzo dello strumento conoscitivo, compresa una sua deriva maggioritaria – pur se non si è mai giunti a negarne il rilievo, in particolare, per la ricostruzione di fenomeni o eventi drammatici della storia italiana.

Seguendo questa logica è stata teorizzata la tripartizione dei limiti dell'inchiesta parlamentare, sostenuta da quanti hanno evidenziato che «ogni Commissione parlamentare di inchiesta istituita in base all'articolo

⁸ A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta nel Parlamento bipolare*, cit., 12.

⁹ In questo senso, si esprime Mortati in Assemblea costituente nella seduta del 21 settembre 1946.

¹⁰ Si richiama, in questo senso, la posizione di A. PACE, *L'inchiesta parlamentare come strumento di governo della maggioranza*, in *Il Potere di inchiesta delle Assemblee legislative*. Saggi, Milano, Giuffrè, 1973, 106 ss. Sul punto, osserva G. BUSIA, *Art. 82, cit.*, 1621, che «le procedure di istituzione delle commissioni assumono un rilievo particolare per quanto attiene l'inquadramento delle inchieste sia nella dialettica fra maggioranza e opposizione sia per quella fra parlamento e governo». Nella prospettiva che si sta richiamando, non sarebbero sufficienti le misure che i regolamenti delle Camere predispongono a tutela delle minoranze parlamentari, per assicurare che le stesse possano servirsi dello strumento dell'inchiesta parlamentare. Si fa riferimento in particolare alle previsioni secondo le quali: le procedure di deliberazione delle inchieste sono inserite tra quelle per le quali è possibile ricorrere al voto segreto; la proposta di istituzione dell'inchiesta parlamentare non può essere sottoposta alla questione di fiducia; quest'ultima, se proveniente da minoranze qualificate, deve avere la certezza di giungere all'esame dell'assemblea.

¹¹ Come rileva, A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, cit., 2, «insufficienza e ambiguità confermate dalla prassi del nostro Parlamento, nella quale si annoverano inchieste parlamentari istituite per rallentare l'accertamento di fatti potenzialmente sfavorevoli alla maggioranza; per assorbire più facilmente critiche altrimenti pregiudizievoli al governo; per recuperare – sul piano delle indagini – la credibilità perduta nel comportamento politico quotidiano. E addirittura, finanche per screditare l'opposizione al fine di far guadagnare consenso al governo, secondo la logica delle inchieste canaglia, così definita da Andrea Manzella con riferimento alle inchieste Mitrokhin e Telekom Serbia».

¹² C. VECCHIO, *Da Telekom alle stragi: le commissioni "clava" che piacciono alla destra*, in *La Repubblica*, 2 agosto 2023.

¹³ *Ibidem*. Sul tema M. AINIS, *Parlamento, l'abuso delle commissioni d'inchiesta*, in *La Repubblica*, 6 marzo 2023; L. CIAURRO, 2022: *odissea nelle modifiche dei regolamenti delle camere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2022, 483 ss.

82 Cost., dovrà ritenersi in definitiva limitata tre volte; innanzitutto per il fatto che gli scopi da perseguire possono essere solo quelli ispettivo-legislativi (limiti funzionali); in secondo luogo perché, pur nell'ambito di finalità ispettive o legislative, non si può incidere sull'autonomia di individui ed enti locali e sull'indipendenza di altri organi costituzionali (limiti materiali); infine, dall'impossibilità di avere nella raccolta delle prove e delle informazioni poteri maggiori o limitazioni minori di quelli dell'autorità giudiziaria (limiti istruttori)¹⁴.

Sotto quest'ultimo profilo, sono necessarie tuttavia alcune precisazioni. Difatti, il paradigma dei poteri giudiziari ex art. 82 Cost.¹⁵ è stato inteso non solo come funzionale ad assicurare l'efficacia dell'inchiesta parlamentare, tenuto conto che «il Parlamento ha necessità di procedure di informazione formalizzate, [...] nonché indipendenti da quelle dell'esecutivo, dei partiti o dei gruppi di interesse»¹⁶. E che tale flusso informativo non può sempre essere assicurato con strumenti «collaborativi», essendo talvolta necessari strumenti «ispettivi», che, al contrario dei primi, non presuppongono, né si basano sulla cooperazione dei soggetti detentori delle informazioni, di volta in volta interessati. Invero, il principio del parallelismo è stato inteso anche a tutela dei terzi che entrano in relazione con le Commissioni in questione. Prova ne è, ad esempio, la possibilità accordata all'audito dinanzi alle stesse Commissioni, proprio in sede di deposizione, di farsi assistere da un difensore, in considerazione della necessità di garantire la tutela del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.¹⁷.

È allora per le ragioni anzidette che la dottrina ha mostrato nel tempo grande cautela in relazione alla questione del possibile ampliamento dei poteri delle Commissioni parlamentari di inchiesta, anche mediante il riconoscimento della possibilità per le Camere di incidere su quelle limitazioni che i poteri giudiziari incontrano nell'esercizio delle rispettive funzioni, nel senso di una loro riduzione.

È vero che una certa parte della dottrina è giunta a elaborare la teorica della doppia disciplina dell'inchiesta, promuovendo l'idea che la legge istitutiva di una inchiesta bicamerale possa modulare i poteri delle Commissioni parlamentari in esame, sia pure nel rispetto dei limiti sistematicamente discendenti dal dettato costituzionale. Tale soluzione deriva, com'è noto, da una certa lettura della Costituzione, che a sua volta valorizza il tenore letterale dell'art. 82 Cost. il quale formalmente si riferisce all'inchiesta deliberata da «ciascuna Camera». Si è detto, così, che la Costituzione acconsentirebbe

¹⁴ V. in questo senso, A. PACE, *voce Inchiesta parlamentare, Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, 1970, 1018.

¹⁵ Si tratta, invero, di una prassi che potrebbe definirsi consolidata, originata in tempi ormai risalenti. Come rileva, R. BORRELLO, *L'art. 82 della Costituzione, cit.*, «tra la fine degli anni Settanta ed i primi anni Ottanta si è spesso utilizzato il meccanismo consistente nell' incidere, mediante la legge istitutiva di inchieste, sull'aspetto della dotazione dei poteri, modulandoli in relazione alle esigenze sottese all'oggetto dell'indagine intrapresa rispetto alle varie tipologie di segreto. Soprattutto il segreto di Stato è stato oggetto di tali interventi, attraverso disposizioni che stabilivano l'inopponibilità assoluta del segreto o qualificavano direttamente come “fatti eversivi” quelli oggetto dell'inchiesta, sottraendo tale determinazione al Presidente del Consiglio»

¹⁶ G. BUSIA, *Art. 82*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti*, vol. II, 1617.

¹⁷ R. BORRELLO, *L'art. 82 della Costituzione, cit.*

all'ampliamento per via legislativa dei poteri delle Commissioni in parola, in relazione all'oggetto dell'inchiesta¹⁸.

In particolare, il tema si è intrecciato con la c.d. «rottura del segreto»¹⁹. Ci si riferisce alla possibilità di ritenere inopponibile alle Commissioni di inchiesta il segreto di Stato, militare, bancario o professionale, opponibile, invece, tendenzialmente all'autorità giudiziaria. In dottrina, si è ammesso che la legge istitutiva di una Commissione bicamerale di inchiesta possa disporre in tal senso. E ciò considerato anche che la Corte costituzionale potrebbe essere chiamata a giudicare la legittimità costituzionale della suddetta legge. Segnatamente, la pubblicista ha messo in rilievo come il Giudice costituzionale possa essere chiamato a vagliare il bilanciamento operato dal Legislatore e la ragionevolezza del punto di equilibrio dallo stesso determinato tra l'esigenza sottesa alla «rottura del silenzio» e le opposte istanze connesse alla previsione di quest'ultimo. Ciò, specialmente laddove il silenzio si ponga a protezione di interessi di matrice costituzionale²⁰.

È altrettanto vero che la prassi più recente sembra essersi orientata nel senso di ritenere che sia possibile inserire non solo nella legge istitutiva di inchieste bicamerali, ma anche nella delibera relativa a inchieste monocamerali, una disposizione secondo la quale “nelle audizioni a testimonianza davanti alla Commissione non possa essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale o quello bancario”²¹.

Sembra essersi sviluppata, in questo senso, una certa tendenza a limitare l'operatività dell'art. 200 c.p.p., in relazione all'obbligo di segreto “su quanto conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione”. Per quanto concerne il segreto di Stato, invece, a seguito della riforma della materia, è comune il rinvio alle previsioni di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124.

Cionondimeno, sembra comunque innegabile che il paradigma di cui all'art. 82 Cost. risponda ad un delicato contemperamento tra garanzia del corretto svolgimento dell'inchiesta e tutela dei terzi detentori delle informazioni utili allo stesso fine. Ed è proprio in questo complesso quadro che vengono oggi ad inserirsi alcuni spunti più recenti che provengono dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale pare imporre una riconsiderazione del suddetto punto di equilibrio, tenendo conto dell'esigenza di assicurare la protezione dei dati personali raccolti, utilizzati e conservati dalle Commissioni parlamentari in questione.

¹⁸ T. GIUPPONI, *Art. 82 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 746.

¹⁹ L'espressione è usata da G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle Commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., 571.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Si pensi ad esempio all'art. 4 della delibera 22 marzo 2023 del Senato della Repubblica, relativa alla istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Senza volere anticipare quanto si dirà nel proseguo può dirsi che i Giudici europei sono giunti ad occuparsi di *data protection* con specifico riguardo ai lavori delle Commissioni parlamentari di inchiesta, istituite da uno Stato membro dell'Unione, per due ordini di ragioni. Per un verso, va considerato il sempre maggiore rilievo che il diritto alla protezione dei dati personali ha acquisito a livello sovranazionale, attestato peraltro dal suo accesso al catalogo dei diritti fondamentali garantiti dalla c.d. Carta di Nizza. Quest'ultima, com'è noto, con il Trattato di Lisbona, ha acquisito, a livello unionale, rango di diritto primario. Per altro verso, deve ricordarsi il progressivo ampliamento del campo materiale di applicazione della normativa a tutela del diritto in esame, cui le Istituzioni dell'Unione hanno inteso assicurare una operatività trasversale.

È in quest'ottica che la Corte di Giustizia è giunta a riconoscere che il regolamento generale sulla protezione dei dati personali trova applicazione anche in relazione alle Commissioni parlamentari di inchiesta istituite da uno Stato membro. Ciò quand'anche queste svolgano la funzione di controllare l'operato del Governo, al fine di fare eventualmente valere la responsabilità politica di quest'ultimo di fronte l'Assemblea elettiva. Al contempo, essa ha affermato che, qualora nello stesso Stato sia istituita un'unica autorità di controllo, l'autorità medesima è competente a decidere dei reclami presentati da coloro i quali si ritengano lesi dal trattamento dei dati personali operato dalle suddette Commissioni. E ciò in forza del regolamento europeo, non essendo necessario alcun atto normativo interno che fondi tale potere²².

Si può ritenere che i Giudici europei abbiano espresso un principio di diritto valido per gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. Con specifico riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, tuttavia, questo impone, in qualche senso e per le ragioni che si diranno, una mitigazione dell'applicazione del principio del parallelismo.

Senza volere anticipare quanto si proverà a mettere in luce nel corso del contributo, infatti, va considerato che nell'ordinamento italiano la diffusione di sentenze e provvedimenti giudiziari è regolata da una speciale normativa di cui al codice della *privacy* (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196). Quest'ultimo disciplina la c.d. "informatica giuridica", offrendo una tutela dei dati personali non coincidente con quella riconosciuta a livello sovranazionale.

Se così è, la pronuncia della Corte di Giustizia impone di tornare sulla nozione di identità costituzionale degli Stati membri, intesa come "*tool to limit EU integration*"²³. Essa fa riemergere questioni ampiamente battute e fortemente controverse relative al significato assunto dal principio del primato del diritto dell'Unione e dalla stessa clausola identitaria di cui all'art. 4, paragrafo secondo, TUE – la cui operatività,

²² Corte di Giustizia, sentenza del 16 gennaio 2024, causa C-33/22, *Österreichische Datenschutzbehörde c. WS*.

²³ C. MAES, *The notion of constitutional identity and its role in European integration. Study requested by the AFCO committee*, Brussel, 2024, 31 ss, reperibile al sito www.europarl.europa.eu.

peraltro, secondo gli spunti più recenti della Corte di Giustizia, non potrebbe essere definita con una decisione unilaterale ed autonoma del singolo Stato membro (e nemmeno di una Corte costituzionale).

2. Il crescente rilievo assunto dal diritto alla protezione dei dati

Per inquadrare correttamente la pronuncia richiamata nel contesto nel quale si inserisce, è necessaria una breve premessa. Per un verso, questa attiene al rilievo crescente che il diritto alla protezione dei dati personali ha assunto a livello sovranazionale. Invero, la suddetta istanza, colta nelle riflessioni dottrinali elaborate da quegli studiosi che per primi si sono occupati di limiti alla circolazione delle informazioni, è stata poi riconosciuta in atti normativi di livello legislativo, per accedere poi al catalogo dei diritti fondamentali delle principali Carte dei diritti di livello sovranazionale. E questa evoluzione ha segnato la giurisprudenza della Corte di Giustizia sul tema, al punto che pare indispensabile soffermarsi sulla stessa, seppure limitatamente ai profili che in questa sede interessano.

Per altro verso, va considerato l'ampliamento dell'ambito materiale di applicazione della normativa a tutela del diritto alla protezione dei dati, registrato in seguito all'adozione del regolamento generale sulla protezione dei dati personali. Tale estensione, invero, motiva l'interesse verso il trattamento dei dati posto in essere dalle Commissioni parlamentari di inchiesta, nel corso dello svolgimento delle attività alle stesse assegnate.

Sul primo punto, sinteticamente, può dirsi che nelle riflessioni intorno alla circolazione dei dati personali è stata, fin da subito, messa in evidenza una esigenza degli individui, vale a dire quella di essere messi a conoscenza delle informazioni raccolte e delle finalità di utilizzo delle stesse. Ciò, con il precipuo intento di consentire agli stessi, eventualmente, di impedirne la diffusione, almeno nei casi nei quali la conoscenza da parte degli altri "appare meno accettabile"²⁴. Si è, dunque, posto nel tempo il nodo di come configurare il suddetto interesse e di individuare gli strumenti più idonei alla sua tutela.

La dottrina ha immediatamente intuito la non sovrapponibilità della questione in esame rispetto alle riflessioni elaborate intorno alla tutela del segreto²⁵. Al contempo, essa ha opportunamente colto anche

²⁴ G. MIRABELLI, *Le posizioni soggettive nell'elaborazione elettronica dei dati personali*, in *Dir. Infr.*, 1993, 316. Sulla protezione dei dati personali, v. almeno P. PERLINGERI, *Privacy digitale e protezione dei dati personali tra persona e mercato*, ne *Il foro napoletano*, n. 2/2018, 481 ss.; P. PERLINGERI, S. GIOVA, I. PRISCO (a cura di), *Il trattamento algoritmico dei dati tra etica, diritto ed economia*, Napoli, 2020; S. RODOTÀ, *Persona. Riservatezza. Identità. Prime note sistematiche sulla protezione dei dati personali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1984, 583 ss.; ID, *Il mondo della rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014; E. ROPPO, *Informatica e tutela della privacy e diritti di libertà*, in G. ALPA (a cura di), *Computers e responsabilità civile*, Milano, 1985; S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2017, 610 ss.; C. FOCARELLI, *La privacy. Proteggere i dati personali oggi*, Bologna, 2015.

²⁵ Quando si discorre dei limiti della circolazione dei dati, d'altro canto, non si ragiona di informazioni che non possono essere rese note in quanto appunto coperte da segreto (ad esempio perché acquisite nell'esercizio di una certa professione, per la quale è disposto un preciso obbligo giuridico di non rivelazione o, appunto, di segretezza). Ma si prende in considerazione un bisogno di protezione e di autodeterminazione del soggetto cui le informazioni medesime si riferiscono.

la necessità di dare rilievo al contenuto positivo dell'interesse in questione, connesso – come si è accennato – proprio alla possibilità di operare una selezione in riferimento alle informazioni personali da rendere note.

Si è, per questa via, sottolineata l'esigenza di "sganciare" la questione relativa alla protezione dei dati personali anche dalla tutela della riservatezza²⁶. È, dunque, emerso il bisogno di configurare una nuova situazione giuridica soggettiva. E, nella stessa prospettiva, si è iniziato a parlare di un vero e proprio diritto alla protezione dei dati personali o, mutuando l'espressione inglese, di *right to data protection*.

Merita di essere sottolineato che la situazione giuridica soggettiva di cui si è appena fatto cenno è stata in vario modo ricondotta nell'alveo della garanzia della *privacy*, concetto che ha subito nel tempo una "profonda trasformazione"²⁷.

Difatti – seppure senza alcuna pretesa di esaustività rispetto ad un tema che ha lungamente interessato le ricostruzioni dottrinali – può dirsi che la nozione di *privacy* si è sviluppata nella cultura giuridica nordamericana, ed essa è stata dapprima intesa nel senso di "diritto ad essere lasciati soli"²⁸. È chiaro, in tal senso, il richiamo all'opera di Warren e Brandeis, nella quale si usa proprio l'espressione di "*right to be let alone*"²⁹. La dottrina italiana ha poi sottolineato un'evoluzione del concetto in questione, mettendo in luce come la *privacy* non colga più solo gli aspetti tradizionali, connessi ad una esigenza di preservare il "proprio spazio vitale dalle intrusioni esterne"³⁰, ma investa anche il potere di operare un controllo sulla circolazione delle proprie informazioni.

Per inciso, il mutamento di prospettiva è disceso in Italia, in particolare, dalle riflessioni di Rodotà, il quale ha messo in luce la non sovrapponibilità dei concetti di riservatezza e *privacy*, intendendo quest'ultima come "diritto di mantenere il controllo sulle proprie informazioni e di determinare le modalità di

²⁶ Di quest'ultima, invero, è messo in evidenza il contenuto negativo, connesso alla possibilità di opporsi ad illegittime intrusioni di terzi nella propria sfera personale. Ed è rilevata altresì la distanza tra le forme di tutela del diritto da ultimo menzionato – che più spesso presentano una natura repressiva e sanzionatoria, attivandosi dunque in un momento successivo all'ingerenza – rispetto alla garanzia che richiede l'interesse in esame. Per quest'ultima, infatti, sono maggiormente funzionali strumenti di tipo preventivo, atti a evitare la stessa possibilità di lesione – attivabili, dunque, in tempo precedente a quest'ultima.

²⁷ G. PINO, *Teorie e dottrine dei diritti della personalità. Uno studio di meta-giurisprudenza analitica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc 1, giugno 2003, 239.

²⁸ L. MIGLIETTI, *Profili storico-comparativi del diritto alla privacy*, in *Diritticomparati.it*, 4 dicembre 2014.

²⁹ S. WARREN, L. BRANDEIS, *The Right to Privacy*, in *Harvard Law Review*, 4, 1890, 193-220.

³⁰ E. BRUGIOTTI, *La privacy attraverso le "generazioni dei diritti". Dalla tutela della riservatezza alla protezione dei dati personali fino alla tutela del corpo elettronico*, in *Dirittifondamentali.it*, 6. Per dirla con Baldassere, il merito principale degli autori appena menzionati è stata la promozione di una autonoma configurazione della violazione della "vita privata" come tort, ossia come illecito civile. Invero, dalla ricostruzione degli stessi è seguito un tortuoso cammino giurisprudenziale che, negli Stati Uniti, ha condotto al riconoscimento di "un insieme di illeciti a rilevanza civilistica (torts) quali: l'intrusione negli affari privati di una persona, la pubblicazione di fatti privati, la divulgazione di notizie atte a porre una persona in una falsa luce agli occhi del pubblico, lo sfruttamento commerciale del nome o dell'immagine di altra persona. A. BALDASSARRE, *Privacy e Costituzione. L'esperienza statunitense*. Bulzoni, Roma, 1974, 48.

costruzione della propria sfera privata. L'oggetto di questo diritto si specifica [...] nel patrimonio informativo attuale o potenziale di un soggetto"³¹.

Vero è che la ricostruzione da ultimo richiamata è stata criticata da quella parte della dottrina che ha rilevato come “il termine *privacy* continua ad essere usato dai giuristi di casa nostra in una accezione tendenzialmente coincidente con riservatezza o intimità della vita privata, mentre la definizione di Rodotà fonde profili attinenti alla riservatezza e profili attinenti all'identità personale, oltre ad altri interessi ancora"³². Merita di essere precisato, però, che il dibattito cui si sta – seppure, come si è osservato, brevemente e nei limiti di quanto in questa sede interessa – facendo richiamo si inserisce in un contesto nel quale si è rilevata “la difficoltà degli studiosi di accordarsi intorno ad un'unica definizione"³³. Si è parlato di *privacy* come di un concetto “altamente controverso"³⁴. E ancora si è detto che il termine designerebbe una “nozione ombrello che sottende il riferimento ad una pluralità di interessi e ambiti di vulnerabilità ben distinti ed individuali"³⁵.

A prescindere da ogni altra considerazione, il diritto alla protezione dei dati in tanto è potuto venire ad emersione in quanto è stata introdotta un'apposita disciplina in materia, che ne ha stabilito limiti, modalità di esercizio e forme di tutela. Sul punto, va rilevato che in Italia la prima normativa sulla circolazione dei dati personali è stata introdotta con la legge n. 675/1996. Quest'ultima, com'è noto, è stata accolta da “reazioni contrastanti, tanto nell'opinione pubblica quanto nella cultura giuridica"³⁶. Per quanto in questa sede più interessa, poi, solo alcuni studiosi hanno ritenuto che tale provvedimento abbia dato vita al diritto alla protezione dei dati – parlando in questo senso del riconoscimento legislativo di un nuovo diritto della personalità, e riconnettendo così la questione con la nota polarizzazione delle concezioni dei diritti della personalità intorno a due posizioni, monista e pluralista³⁷; ovvero inquadrando in termini radicalmente opposti il diritto in questione, vale a dire intendendolo come un diritto di natura proprietaria. Secondo altra e diversa ricostruzione, invece, la legge in esame non avrebbe fatto venire ad esistenza un vero e proprio diritto alla protezione dei dati, autonomo rispetto al diritto alla riservatezza. Si è detto, sul

³¹ S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 1995, 122. In precedenza, ID, *Privacy e costruzione della sfera privata*, Bologna, 1992. In questo modo, è stato richiamato anche il pensiero di Miller, che aveva definito la *privacy* come “*the individual's ability to control the circulation of information relating to him*”.

³² Si è così messa in luce la necessità di ripensare ulteriormente al concetto in questione, promuovendo un'idea di *privacy* intesa come “il diritto della persona a controllare la raccolta e l'uso che terzi possono fare delle informazioni personali attinenti a quella persona, ovvero il diritto (in determinate condizioni) ad inibirne la raccolta e l'uso”.

³³ E. BRUGIOTTI, *La privacy attraverso le “generazioni dei diritti*, cit.,

³⁴ G. PINO, *Teorie e dottrine dei diritti della personalità*, cit., 239.

³⁵ C. DE GIACOMO, *Diritto, libertà e Privacy nel mondo della comunicazione globale*, Milano, 1999, 16.

³⁶ G. PINO, *Teorie e dottrine dei diritti della personalità*, cit., 239. Difatti, se da talune parti, all'indomani dell'entrata in vigore dello stesso provvedimento legislativo, era stato messo in luce il compimento di un passo in avanti rispetto alla tutela della sfera privata e della personalità dell'individuo, da altre parti è stato, invece, colto il rischio di una possibile eccessiva restrizione della libertà di espressione.

³⁷ Sul punto, v. G. PINO, *Teorie e dottrine dei diritti della personalità*, cit., 239 e D. FORESTA, *Pseudonimizzazione e anonimizzazione dei dati personali contenuti nelle decisioni giudiziarie*, in *Persona e Mercato*, 2024/1, 136-137.

punto, che “per quanto la legge 675/96 istituiva un garante della protezione dei dati personali (art. 30) non era ancora possibile configurare un’ autonomia concettuale del diritto alla protezione dei dati personali rispetto al diritto alla riservatezza”³⁸. Certamente, in quest’ultimo senso, ad essere valorizzato era il tenore letterale della legge in questione, la quale appunto non si esprimeva in termini di garanzia di una nuova situazione giuridica soggettiva. L’art. 1, al contrario, disponeva che la legge fosse funzionalizzata ad assicurare “che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, *con particolare riferimento alla riservatezza e all’identità personale*”.

Per inciso, ad influire sulla formulazione della legge nei termini di cui si è detto è stato il contesto nel quale il provvedimento normativo menzionato andava ad inserirsi³⁹, nonché la circostanza che esso seguisse l’adozione della nota direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995, che aveva dettato i criteri per l’armonizzazione delle legislazioni vigenti nei vari Stati membri in riferimento al tema in questione.

La direttiva da ultimo menzionata ricollegava, invero, l’esigenza di limitare la circolazione delle informazioni relative ad un individuo, essenzialmente, alla tutela della dignità e dell’identità della persona, adottando un approccio individualistico, che, come si avrà modo di mettere in luce nel proseguo, in un secondo momento, è stato considerato “insufficiente”⁴⁰. Scopo della direttiva era, dunque, quello di garantire “un elevato grado di tutela nella Comunità” del “rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali,

³⁸ D. FORESTA, *Pseudonimizzazione e anonimizzazione dei dati personali contenuti nelle decisioni giudiziarie*, cit., 136-137.

³⁹ Invero, la legge in questione è stata adottata, anzitutto, allo scopo di consentire all’Italia di ratificare la Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, Quest’ultima, infatti, subordinava la possibilità per gli Stati di depositare presso il Segretario Generale del Consiglio d’Europa lo strumento di ratifica (dal cui deposito sarebbe decorso il termine di tre mesi per l’entrata in vigore della Convenzione medesima) “all’adozione delle misure necessarie per dare effetto ai principi fondamentali per la protezione dei dati” (art. 4). Ma lo Stato italiano non disponeva al tempo di una legislazione generale sul tema. Da qui, allora, l’esigenza di approvare una disciplina in materia proprio allo scopo di creare le condizioni per assumere il nuovo impegno sul piano internazionale. A sua volta, però, nemmeno la suddetta Convenzione era stata formulata nel senso della protezione di un diritto autonomo rispetto al diritto alla riservatezza. Merita di essere menzionato, a tal proposito, l’art. 1 della Convenzione, ai sensi del quale “scopo della presente Convenzione è □ quello di garantire, sul territorio di ciascuna Parte, ad ogni persona fisica, quali che siano la sua nazionalità o la sua residenza, il rispetto dei suoi diritti e delle sue libertà □ fondamentali, e *in particolare del suo diritto alla vita privata*, in relazione all’elaborazione automatica dei dati a carattere personale che la riguardano («protezione dei dati»)”. Come chiarito dalla relazione illustrativa che ha accompagnato il disegno di legge in questione (d’iniziativa dell’allora Ministro della giustizia, Flick, presentato il 20 giugno 1996 alla Camera dei Deputati), al contempo, l’assenza in Italia di una legislazione generale in materia aveva condizionato una serie ulteriore di delicati ed indifferibili impegni su scala internazionale e comunitaria, risultando di ostacolo, ad esempio, alla ratifica dell’Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 sulla soppressione graduale dei controlli alle frontiere dei Paesi aderenti, ratifica che pure è stata autorizzata dalla legge 30 settembre 1993, n. 388. La relazione è consultabile al seguente link: <https://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/1580.pdf>

⁴⁰ Proprio nella direzione anzidetta, il secondo considerando della direttiva citata evidenziava che “i sistemi di trattamento dei dati sono al servizio dell’uomo; essi, indipendentemente dalla nazionalità o dalla residenza delle persone fisiche, debbono rispettare le libertà e i diritti fondamentali delle stesse, in particolare la vita privata, e debbono contribuire al progresso economico e sociale, allo sviluppo degli scambi nonché al benessere degli individui”.

in particolare del diritto alla vita privata, riconosciuto anche dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dai principi generali del diritto comunitario". L'idea sottesa era proprio quella di "schermare" la sfera personale del singolo dalle ingerenze esterne.

Va precisato che, in questo quadro, la protezione dei dati personali era considerata strumentale rispetto all'esigenza di assicurare il buon funzionamento del mercato interno. Difatti, l'integrazione economica e sociale derivante dall'instaurazione e dal funzionamento del mercato comune veniva intesa come motivo di un inevitabile progressivo aumento dei flussi, interni e transfrontalieri, dei dati personali tra tutti i soggetti della vita economica e sociale degli Stati membri, privati o pubblici. E il divario nei livelli di tutela dei diritti e delle libertà personali garantiti negli Stati membri, relativamente al trattamento di dati personali, era visto come potenzialmente in grado di rappresentare un ostacolo all'esercizio di una serie di attività economiche su scala comunitaria, nonché di falsare la concorrenza tra le imprese. Da qui, l'esigenza di ravvicinamento delle legislazioni nazionali, colta dalle istituzioni sovranazionali⁴¹.

È stata poi l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione a segnare una nuova tappa nella protezione dei dati personali. Con la Carta di Nizza, infatti, il diritto in esame ha acquisito una propria autonomia rispetto al diritto alla riservatezza, accedendo al catalogo dei diritti fondamentali della persona garantiti a livello sovranazionale. E, per inciso, dopo che, con il Trattato di Lisbona, è stata riconosciuta la giuridica vincolatività della Carta, la questione della protezione dei dati personali si è intrecciata con la possibilità per la Carta medesima di spiegare effetti diretti, "come talora si dice, *de plano*, vale a dire senza previo rinvio pregiudiziale di interpretazione – presupposto "fisiologico", quest'ultimo, della disapplicazione" del diritto interno contrastante con il diritto dell'Unione⁴².

Al contempo, sempre nel 2007, il Trattato di Lisbona ha introdotto un titolo competenziale esplicito in materia di protezione dei dati personali. Il richiamo è all'art. 16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione⁴³, formulato in termini sensibilmente diversi dall'art. 286 del Trattato sulla Comunità europea, vale a dire nel senso del riconoscimento di un diritto fondamentale della persona.

⁴¹ E il richiamo operato dalla direttiva menzionata all'art. 100 A del Trattato CE, in base al quale, "il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno".

⁴² G. PARODI, *Effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e priorità del giudizio costituzionale*, in Rivista AIC, n. 4/2022, 129; F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 487 ss.

⁴³ Questo, per un verso, afferma lo stesso diritto di ciascun individuo alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Per altro verso, attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio la competenza a stabilire le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria.

3. Il GDPR e l'estensione del campo materiale di applicazione della normativa in materia di *data protection*

È chiaro che l'inserimento della protezione dei dati personali nel catalogo dei diritti fondamentali garantiti a livello sovranazionale è connesso allo sviluppo della c.d. società digitale. Con la necessità di comunicare un numero sempre maggiore di informazioni attraverso il mezzo *internet*, infatti, la tutela della situazione giuridica soggettiva *de qua* è divenuta cruciale. Ciò, non solo per garantire la c.d. “società dell'uguaglianza”, ma anche ai fini dell'inclusione nella “società della partecipazione”⁴⁴.

Deve aggiungersi, ancora, che l'evoluzione tecnologica e il progresso economico hanno determinato conseguenze di non poco rilievo. Si fa riferimento, principalmente, allo sviluppo di nuove e diverse modalità di utilizzo dei dati personali. Si pensi, ad esempio, alla c.d. profilazione, strumentale, in particolare, ad analizzare o prevedere preferenze e comportamenti anche “commerciali” degli individui. E la possibilità di trarre utilità e profitto dallo sfruttamento delle informazioni personali ha comportato l'emersione di nuovi bisogni ed esigenze di tutela, i quali, a loro volta, hanno imposto di ripensare all'approccio individualistico dapprima menzionato in riferimento alla garanzia del diritto in esame. Ne è derivata, infatti, la necessità di contemperare le istanze connesse alla protezione degli interessati con la garanzia della speciale condizione dei titolari del trattamento.

Queste considerazioni hanno condotto ad una evoluzione della normativa in questione, che si è realizzata, peraltro, a livello sovranazionale con l'utilizzo di un nuovo e diverso strumento normativo: non più un atto di armonizzazione, la direttiva, ma di uniformazione, cioè il regolamento. D'altro canto, la stessa necessità di operare questo nuovo *trade-off* tra i differenti valori in gioco ha fatto registrare l'esigenza di combattere “la frammentazione dell'applicazione della protezione dei dati personali nel territorio dell'Unione [...], nonché la percezione, largamente diffusa nel pubblico, che le operazioni online comportino rischi per la protezione delle persone fisiche”. Ciò in quanto la compresenza di diversi livelli di tutela del diritto alla protezione dei dati personali è stata intesa come un ostacolo alla libera circolazione nel territorio dell'Unione, un freno all'esercizio delle attività economiche, un elemento in grado di falsare la concorrenza, ma anche come un fattore capace di impedire alle autorità nazionali di adempiere gli obblighi derivanti dal diritto euro-unitario.

In questo terreno, è maturata la decisione di adottare il regolamento generale sulla protezione dei dati (il regolamento 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 – relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE – mediaticamente noto come RGPD o,

⁴⁴ S. RODOTÀ, *L'uomo nuovo di internet. Lectio magistralis tenuta a Bordeaux (in pari data) per la laurea Honoris causa*, in *Privac.it*, 28 ottobre 2005.

secondo l'acronimo inglese, GDPR). Tale atto normativo è stato, dunque, funzionalizzato al perseguimento di uno scopo nuovo e aggiornato rispetto alla previgente direttiva: non più una tutela assoluta dell'interesse individuale, ma un ponderato, difficile contemperamento tra diversi interessi in gioco.

Segno di quanto si sta affermando è il considerando quattro del regolamento citato ove, per un verso, (al pari di quanto faceva la direttiva) si afferma sì che il trattamento dei dati personali deve essere al servizio dell'uomo. Ma l'affermazione appena richiamata viene poi immediatamente precisata e temperata. Si aggiunge infatti che il diritto alla protezione dei dati di carattere personale “non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità”⁴⁵.

Nel contesto di tale evoluzione normativa – passando, così, al secondo punto della premessa che si ritiene necessaria ai fini del corretto inquadramento della pronuncia della Corte di Giustizia relativa alle Commissioni parlamentari di inchiesta – si è realizzata una estensione del campo di applicazione della normativa di settore, allo scopo di assicurarne operatività trasversale.

Merita di essere precisato che il risultato appena richiamato non è stato ottenuto per il tramite dell'ampliamento delle nozioni, per vero già ampie, di trattamento dei dati e di dati personali, né per una diversa ricostruzione dell'ambito di applicazione materiale o territoriale del regolamento, rispetto a quello definito dalla direttiva.

⁴⁵ In estrema sintesi, dunque, il regolamento non è più imperniato, come la precedente direttiva, sulla esclusiva protezione dell'interessato, vale a dire del soggetto cui le informazioni si riferiscono. Esso, invece, detta una disciplina più “complessa”, che prova a tenere conto anche delle esigenze del titolare del trattamento, vale a dire del soggetto che raccoglie, registra, organizza, usa, comunica o diffonde i dati personali. In particolare, di tale soggetto è tutelato l'interesse (quando legittimo) ad acquisire ed utilizzare le informazioni *de quibus*. Evidentemente, però, quale “contropartita”, il regolamento richiede allo stesso soggetto l'adempimento di nuovi doveri. E qui il discorso si intreccia con le nozioni di *privacy by design* e *by default*. Difatti, i soggetti che intendono trattare dati personali devono dotarsi di misure tecniche e organizzative che consentano il rispetto delle regole poste dal regolamento, secondo i principi “della protezione dei dati fin dalla progettazione” e della “protezione dei dati di default”. Va precisato che nel quadro normativo appena tratteggiato, si inserisce anche il nuovo ruolo dell'autorità di controllo, cui non deve essere più notificato il trattamento dei dati personali, siccome previsto dalla previgente direttiva. Gli obblighi generali e indiscriminati di notifica sanciti da quest'ultima, infatti, sono stati sostituiti da procedure atte a tener conto del rischio che per loro natura, ambito di applicazione, contesto e finalità, potenzialmente i trattamenti presentano per i diritti e le libertà delle persone fisiche. E un obbligo di consultazione preventiva dell'autorità di controllo è permaso soltanto per i trattamenti c.d. “ad alto rischio”. Per inciso al fine di calcolare il rischio connesso a ciascun trattamento, il regolamento disciplina la c.d. valutazione di impatto sulla protezione dei dati. In questo nuovo contesto, all'autorità di controllo è stato riconosciuto il compito di controllare l'applicazione delle disposizioni del regolamento e contribuire alla sua coerente applicazione. Tale istituzione è stata intesa, in tal senso, come “elemento essenziale della protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei loro dati personali”. È questa la ragione per la quale a ciascun interessato è stato assicurato il diritto di proporre reclamo all'autorità medesima, cui il regolamento riconosce poteri di indagine, correttivi e sanzionatori, in caso di inosservanza della disciplina regolamentare. E tale garanzia si è sommata alla tutela giudiziale che, secondo il regolamento, deve essere accordata all'interessato medesimo, il quale deve potere agire in giudizio anche per potere domandare il ristoro del pregiudizio eventualmente patito in ragione di un trattamento non conforme alla disciplina sovranazionale.

Invero, per «trattamento», il regolamento (alla stregua della previgente regolamentazione) intende qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione. A sua volta, è considerato dato personale, qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (il c.d. «interessato»). E la nozione di titolare del trattamento replica quella di responsabile del trattamento (di cui alla direttiva), comprendendo la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali⁴⁶.

Al contempo, l'art. 2 del regolamento, nel delimitarne il campo materiale di applicazione, richiama l'art. 3 della direttiva, disponendo l'applicazione della normativa “al trattamento interamente o parzialmente automatizzato di dati personali e al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti in un archivio o destinati a figurarvi”. E l'art. 3 del regolamento, con riguardo al profilo spaziale, replica l'art. 4 della direttiva, affermando il principio della tendenziale indifferenza del luogo nel quale il trattamento è effettuato, ma valorizzando tendenzialmente lo stabilimento del titolare del trattamento nel territorio unionale⁴⁷.

Allo stesso modo, nel passaggio dalla direttiva al regolamento è rimasto sostanzialmente immutato il regime di eccezioni. Ancora una volta l'art. 2, paragrafo secondo, del regolamento richiama quanto previsto all'art. 3, paragrafo secondo, della direttiva, disponendo che il regolamento non si applica al trattamento dei dati personali posto in essere per attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o dagli Stati membri nell'esercizio di attività che ricadono nell'ambito di applicazione del Titolo V, capo 2, TUE (vale a dire in materia di politica estera e sicurezza comune). Né esso trova applicazione in relazione al trattamento effettuato da una persona fisica per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico.

⁴⁶ In quest'ottica, la protezione assicurata alle persone fisiche non dipende tendenzialmente dal tipo di tecnologia utilizzata, dal “tipo” di dato trattato, né – anche se quest'ultimo aspetto verrà meglio precisato nel prosieguo del contributo – dalla natura giuridica del soggetto che effettua il trattamento. Sotto tale profilo, è anzi tendenzialmente irrilevante ai fini dell'applicazione del regolamento medesimo che il trattamento sia operato da un soggetto pubblico o privato, con o senza personalità giuridica.

⁴⁷ Per inciso, il considerando 22 precisa che lo stabilimento implica l'effettivo e reale svolgimento di attività nel quadro di un'organizzazione stabile e che non è determinante la forma giuridica assunta. Il regolamento si applica, però, poi, anche laddove il titolare non sia stabilito nell'Unione, qualora l'interessato si trovi nell'Unione e il trattamento contempli: l'offerta di beni o la prestazione di servizi ai suddetti interessati nell'Unione, indipendentemente dall'obbligatorietà di un pagamento dell'interessato; oppure il monitoraggio del loro comportamento nella misura in cui tale comportamento ha luogo all'interno dell'Unione.

In questo quadro, ciò che ha determinato l'estensione del campo di applicazione della normativa in parola è stata la diversa configurazione del regime di limitazioni. Se, invero, la direttiva contemplava la possibilità per il diritto dell'Unione, come per i singoli Stati membri, di prevedere limitazioni generali per la soddisfazione di alcuni interessi enumerati dall'art. 13, detta eventualità è venuta meno con l'entrata in vigore del regolamento. Quest'ultimo subordina la possibilità di disporre limitazioni al rispetto di precisi limiti e condizioni, i quali attengono, tra l'altro: agli obblighi e ai diritti dell'interessato che possono essere circoscritti nella loro portata applicativa, pur nella garanzia dell'"essenza dei diritti e delle libertà fondamentali" e nell'ambito di "una misura necessaria e proporzionata in una società democratica"; allo strumento che a tal fine deve essere utilizzato (vale a dire una misura legislativa)⁴⁸; alle finalità che devono essere perseguite; nonché al contenuto minimo e alle disposizioni specifiche che devono comunque essere previste⁴⁹.

Quanto si è appena messo in luce rappresenta la ragione per la quale il diritto interno dapprima stabiliva che la disciplina in questione non trovasse applicazione in generale in relazione ai trattamenti operati per ragioni di giustizia, presso uffici giudiziari di ogni ordine e grado o il Consiglio superiore della magistratura o altri organi di autogoverno o il Ministero della giustizia; o ancora, per quanto in questa sede più interessa da Commissioni parlamentari d'inchiesta istituite ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione (art. 8 del codice della *privacy*). Ma tali previsioni sono state poi abrogate in sede di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 (realizzato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101). Oggi, sono esclusi dall'ambito di operatività del regolamento unicamente certi "tipi" di trattamento assoggettati, in ragione delle loro caratteristiche peculiari, da parte delle Istituzioni dell'Unione ad una

⁴⁸ È il considerando 41 del regolamento a chiarire cosa debba intendersi per "misura legislativa". Adottando il consueto approccio sostanziale e non formale, le Istituzioni euro-unitarie hanno specificato che la stessa nozione non comprende esclusivamente "l'adozione di un atto legislativo da parte di un parlamento, fatte salve le prescrizioni dell'ordinamento costituzionale dello Stato membro interessato". Tuttavia, "tale base giuridica o misura legislativa dovrebbe essere chiara e precisa, e la sua applicazione prevedibile, per le persone che vi sono sottoposte, in conformità della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo".

⁴⁹ In questa direzione, l'art. 23 del regolamento dispone che il diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento può limitare, mediante misure legislative, la portata degli obblighi e dei diritti di cui agli articoli da 12 a 22 e 34, nonché all'articolo 5. Si tratta essenzialmente delle previsioni che sanciscono i diritti dell'interessato in riferimento al trattamento dei dati, nonché gli obblighi informativi e di comunicazione di una violazione dei dati personali in capo al titolare del trattamento. Tali misure, però, ai sensi della stessa previsione regolamentare, devono "rispettare l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e devono essere necessarie e proporzionate in una società democratica per salvaguardare" una serie di interessi fondamentali, enucleati nella stessa disposizione, tra i quali figurano la sicurezza nazionale, la difesa e l'indipendenza della magistratura. V'è in aggiunta da considerare che le stesse misure devono contenere disposizioni specifiche riguardanti almeno, se del caso: le finalità del trattamento o le categorie di trattamento; le categorie di dati personali; la portata delle limitazioni introdotte; le garanzie per prevenire abusi o l'accesso o il trasferimento illeciti; l'indicazione precisa del titolare del trattamento o delle categorie di titolari; i periodi di conservazione e le garanzie applicabili tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione e delle finalità del trattamento o delle categorie di trattamento; i rischi per i diritti e le libertà degli interessati; e il diritto degli interessati di essere informati della limitazione, a meno che ciò possa compromettere la finalità della stessa.

speciale disciplina di settore. Il richiamo è al trattamento effettuato dalle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse, per i quali è stata adottata la direttiva 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio. Ma il riferimento è, altresì, al trattamento dei dati personali da parte di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione, per cui trova applicazione il regolamento (UE) 2018/1725. E per ulteriormente sottolineare l'impossibilità di prevedere eccezioni generali e per categorie di soggetti all'operatività della nuova normativa, l'art. 55, paragrafo terzo, del regolamento – che pure dispone l'incompetenza delle autorità di controllo rispetto a trattamenti effettuati nell'esercizio di funzioni giurisdizionali – riconosce l'obbligo delle autorità giurisdizionali di rispettare diritti e obblighi dallo stesso sanciti.

Questa portata “molto ampia” del regolamento trova conferma nella giurisprudenza di Lussemburgo, la quale ha, per le ragioni già richiamate, affermato anche la necessità di interpretare restrittivamente l'operatività delle eccezioni stabilite dal richiamato art. 2. Tale disposizione, ad avviso della Corte di Giustizia, va letta alla luce del considerando 16 del regolamento, il quale precisa che il regolamento europeo non si applica al trattamento dei dati personali nell'ambito di «attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, quali le attività riguardanti la sicurezza nazionale» nonché nell'esercizio di «attività relative alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione». Essa, dunque, esclude dall'ambito di applicazione del regolamento medesimo il solo trattamento operato da autorità statali⁵⁰ nell'ambito di attività riconnesse al disposto di cui all'articolo 4, paragrafo 2, TUE. Esso sancisce che l'Unione europea rispetta le funzioni essenziali dello Stato proprie degli Stati membri e a tale riguardo precisa che “la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”. Ad avviso della Corte, invero, l'articolo 2 è da intendere come una disposizione dal valore meramente ricognitivo, finalizzata “a ribadire detto requisito costituzionale di ciò che si deve garantire affinché uno Stato funzioni”⁵¹.

4. I nuovi spunti della Corte di Giustizia sulle Commissioni di inchiesta, nel solco di un indirizzo già consolidato

È, dunque, tenendo conto della crescente importanza assunta dalla protezione dei dati personali a livello sovranazionale e della trasversalità dell'ambito di applicazione della normativa, di cui al regolamento

⁵⁰ La giurisprudenza di Lussemburgo parla di “attività proprie degli Stati o delle autorità statali, estranee ai settori di attività dei privati” (v. CGUE, sentenza 16 luglio 2020, causa C-311/18, Data Protection Commissioner, punto 85; per analogia, per quanto riguarda l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 95/46, sentenza del 10 luglio 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

⁵¹ V. CGUE, sentenza del 22 giugno 2021, causa C-439/19, Latvijas Republikas Saeima (Punti di penalità) e CGUE, sentenza del 6 ottobre 2020, cause C-511/18 e C-512/18, La Quadrature du Net, punto 99.

generale, che la Corte di Giustizia dell'Unione europea è giunta a ritenere applicabile il GDPR anche in relazione al trattamento dei dati operato dalle Commissioni d'inchiesta degli Stati membri.

Prima di analizzare la decisione deve, tuttavia, essere precisato che il nuovo indirizzo della Corte di Giustizia si è posto nel solco di una giurisprudenza sovranazionale che aveva già avuto modo di occuparsi di Commissioni parlamentari, istituite nell'ambito delle Assemblee elettive dei Paesi dell'Unione. In particolare, merita di essere richiamata la pronuncia con la quale i Giudici europei hanno preso posizione in ordine al trattamento operato da una Commissione per le petizioni istituita dal Parlamento dello Stato federato di uno Stato membro. In quella occasione, infatti, essi hanno sciolto due differenti nodi rilevanti ai fini del discorso che si sta conducendo.

Da un lato, si è risolta positivamente la questione relativa alla possibilità di considerare una Commissione parlamentare rientrante nella nozione “autorità pubblica” di cui all'art. 4 del regolamento. Come si è osservato, infatti, quest'ultimo definisce “titolare del trattamento” la “persona fisica o giuridica, *l'autorità pubblica*, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali”. E la Corte di Giustizia ha sottolineato che la nozione in esame non si limita a ricomprendere solo le pubbliche amministrazioni in senso stretto. Difatti, il concetto è sufficientemente ampio da includere qualsiasi ente o organo che, singolarmente o insieme ad altri, *determini le finalità e i mezzi del trattamento*. Questo sarebbe, dunque, il *proprium* del concetto di titolare del trattamento accolto dal regolamento: la determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento, a prescindere da ogni ulteriore rilievo⁵².

In definitiva, ad avviso della Corte, la definizione di “titolare del trattamento” va intesa in senso teleologico: i suoi confini – si potrebbe dire – sono tratteggiati e non puntualmente delineati al fine di garantire una tutela efficace e completa degli interessati. Il discorso è connesso anche al fatto che le

⁵² Per inciso, nella pronuncia che si sta richiamando, la Corte ha richiamato il proprio indirizzo in riferimento all'interpretazione della formula “determinazione della finalità e dei mezzi del trattamento”. Difatti, essa aveva già avuto modo di osservare che il regolamento, attraverso l'uso del verbo “determinare”, richiede normalmente che il soggetto in questione eserciti un'influenza decisiva sul trattamento dei dati in virtù dell'esercizio del proprio potere decisionale. Ad esempio, nella causa avente ad oggetto il plug-in «Mi piace» di Facebook, si trattava di stabilire se Fashion ID, un rivenditore online di abbigliamento, che aveva incorporato nel proprio sito web il plug-in social «Mi piace» del social network Facebook, avesse determinato congiuntamente a Facebook le modalità di raccolta e di comunicazione mediante trasmissione dei dati personali dei visitatori del suo sito Internet. In quella causa, la Corte ha esplicitamente affermato che, inserendo un siffatto plug-in social sul suo sito Internet, la Fashion ID aveva influenzato in modo determinante la raccolta e la trasmissione dei dati personali dei visitatori di tale sito a vantaggio del fornitore di detto plug-in, nella specie la Facebook Ireland; raccolta e trasmissione che, se detto plug-in non fosse inserito, non avrebbero luogo.

Per inciso, secondo la Corte di Giustizia, il fatto di non esercitare un'influenza determinante non è sufficiente a escludere che al soggetto in questione possa essere riconosciuta la qualità in esame. Sul punto, si ricordino ad esempio le conclusioni formulate in relazione al noto caso Google Spain (CGUE, sentenza del 13 maggio 2014, causa C-131/12, Google Spain). In quella occasione, la Corte aveva statuito che “sarebbe contrario non soltanto al chiaro tenore letterale dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 95/46, che corrisponde, in sostanza, all'articolo 4, punto 7, del GDPR, ma anche alla sua finalità il fatto di escludere dalla nozione di cui sopra il gestore di un motore di ricerca per il motivo che egli non esercita alcun controllo sui dati personali pubblicati sulle pagine web di terzi”.

modalità di utilizzo delle informazioni sono in costante trasformazione⁵³: se la definizione in questione fosse “impermeabile” rispetto a tale progresso, ad essere minata sarebbe l’effettività e la completezza della protezione che il GDPR assicura agli interessati. Viceversa, l’interpretazione teleologica della nozione di titolare del trattamento permette di cogliere ogni “forma” di circolazione dei dati. In una prospettiva funzionale, dunque, anche la Commissione parlamentare per le petizioni è ricompresa nella definizione di autorità pubblica e, conseguentemente, di titolare del trattamento di cui al regolamento.

Al contempo, però, i Giudici europei hanno anche escluso che l’operatività delle eccezioni di cui all’art. 2 del regolamento (che, come si è già osservato, fa riferimento ad attività connesse alla sicurezza nazionale) possa desumersi dalla speciale posizione dell’organo che opera il trattamento nell’ordinamento costituzionale dello Stato membro. E ciò conformemente all’idea che il regolamento definisce in modo ampio il proprio ambito di applicazione. In particolare, nel delineare le eccezioni al suo campo di operatività materiale, l’art. 2 del regolamento fa riferimento alla natura dell’attività esercitata e non al ruolo o alla posizione dell’organo che la esercita. In questa prospettiva, è insufficiente anche il richiamo alla circostanza che un’attività sia propria di una Commissione parlamentare. È necessaria, invece, la dimostrazione che detta attività sia inclusa tra quelle che sono espressamente menzionate dalla disposizione regolamentare richiamata o che possa essere ascritta alla stessa categoria.

A dare ulteriore forza al ragionamento dei Giudici di Lussemburgo si è posta peraltro la considerazione che, laddove le Istituzioni euro-unitarie hanno inteso considerare la speciale natura dell’organo che effettua il trattamento, lo hanno fatto consentendo speciali limitazioni per il tramite di misure legislative. Il riferimento è agli organi giurisdizionali. Il regolamento ammette, infatti, che gli Stati membri possano prevedere limitazioni all’applicabilità del regolamento funzionali alla garanzia dell’indipendenza di questi ultimi, seppure nel rispetto delle condizioni già enucleate.

In definitiva, la Corte di Giustizia ha concluso che “anche se le attività della commissione per le petizioni [...] sono indubbiamente di natura pubblica [...], *giacché detta commissione contribuisce indirettamente all’attività parlamentare*, ciò non toglie che non solo tali attività sono di natura tanto politica quanto amministrativa, ma anche che [...] le attività in questione corrispondano, nella fattispecie, a quelle menzionate dall’articolo 2, paragrafo 2, lettere b) e d), del regolamento 2016/679 o che possano essere ascritte alla stessa categoria di queste ultime”. E sulla scorta di tale assunto, ha affermato che “l’articolo 4, punto 7, del regolamento

⁵³ In quest’ottica, la nozione di “titolare del trattamento” va intesa in modo ampio. Ciò in quanto l’obiettivo del RGPD consiste nel garantire una tutela efficace e completa delle persone interessate. Ed i concetti di titolare e di responsabile del trattamento sono da intendere come funzionali a tale scopo, in quanto finalizzati all’attribuzione di responsabilità in caso di illegittimo trattamento dei dati⁵³. In altri termini, “il [titolare] del trattamento dei dati personali è il soggetto che decide perché e come saranno trattati i dati interessati”. Invece, la determinazione delle responsabilità del titolare del trattamento “si basa (...) su un’analisi fattuale piuttosto che formale”. V. Conclusioni presentate dall’avvocato generale Bot nella causa *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* (conclusioni presentate il 24 ottobre 2017, causa C-210/16, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein*, paragrafo 46).

2016/679 deve essere interpretato nel senso che, nella misura in cui una Commissione per le petizioni del parlamento di uno Stato federato di uno Stato membro determini, singolarmente o insieme ad altri, le finalità e i mezzi del trattamento, tale commissione deve essere qualificata come titolare del trattamento, ai sensi della suddetta disposizione, cosicché il trattamento di dati personali effettuato da una simile Commissione ricade nell'ambito di applicazione di tale regolamento”.

5. (Segue)

È proprio nel solco di tale indirizzo che la Corte ha risolto la questione relativa alle Commissioni parlamentari di inchiesta.

Più esattamente, essa è stata chiamata a decidere di un rinvio pregiudiziale, il quale ha avuto origine nell'ambito di un giudizio instaurato tra un cittadino austriaco e la *Datenschutzbehörde* (autorità di controllo per la protezione dei dati austriaca). Tale ricorso aveva ad oggetto l'annullamento della decisione con la quale il Garante nazionale si era dichiarato incompetente a decidere del reclamo che lo stesso individuo aveva presentato, in ragione di un asserito illegittimo trattamento dei suoi dati posto in essere da una Commissione di inchiesta istituita dal *Nationalrat* (il Consiglio nazionale dell'Austria).

Sinteticamente, il Consiglio nazionale aveva istituito una Commissione di inchiesta incaricata di fare luce sull'esistenza di una possibile influenza politica sul *Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung* (Ufficio federale per la protezione della Costituzione e la lotta al terrorismo, Austria), a cui è succeduta, il 1° dicembre 2021, la *Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst* (Direzione per la sicurezza dello Stato e dei servizi di intelligence, Austria). Tale Commissione di inchiesta aveva audito il cittadino in questione in qualità di testimone nel corso di una seduta resa accessibile agli organi di stampa. Nonostante la richiesta di anonimizzazione formulata dallo stesso individuo, il resoconto dell'audizione, nel quale erano stati citati per intero il suo nome e cognome, era stato pubblicato sulla pagina *web* del *Parlament Österreich* (Parlamento austriaco). Lo stesso soggetto aveva presentato, allora, reclamo presso la *Datenschutzbehörde*, sostenendo che la pubblicazione, contro la sua volontà, del resoconto dell'audizione, con l'indicazione della sua identità, fosse contraria alle disposizioni del RGPD, in particolare in considerazione del fatto che questo lavorava come agente infiltrato nel gruppo di intervento della polizia incaricato della lotta alla delinquenza su strada.

La *Datenschutzbehörde* aveva respinto detto reclamo, ritenendo che l'applicazione del regolamento fosse esclusa in forza del principio della separazione dei poteri, siccome interpretato nell'ordinamento austriaco, vale a dire nel senso di impedire la soggezione del potere legislativo (di cui fanno parte le Commissioni di inchiesta) al controllo del potere esecutivo (da cui dipende l'autorità di controllo medesima), in assenza di una idonea base costituzionale.

La suddetta decisione è stata poi impugnata dinanzi il *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunale amministrativo federale, Austria), che ha accolto il ricorso dichiarando, in sostanza, il RGPD applicabile agli atti legislativi e, quindi, a quelli della Commissione di inchiesta⁵⁴. Avverso tale pronuncia, in ultimo, l'autorità di controllo aveva presentato un nuovo gravame («*Revisiom*») dinanzi il *Verwaltungsgerichtshof* (Corte amministrativa, Austria). Ed è stata proprio tale Corte a presentare il rinvio pregiudiziale dinanzi la Corte di Giustizia.

Tre sono gli interrogativi che la Corte ha posto ai Giudici europei. In primo luogo, se le attività di una Commissione di inchiesta istituita da un Parlamento di uno Stato membro nell'esercizio del suo diritto di controllo sul potere esecutivo rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, prima frase, TFUE, indipendentemente dall'oggetto dell'indagine, in modo che il trattamento dei dati personali effettuato da detta commissione sia disciplinato dal RGPD. In secondo luogo, se le attività di una commissione di inchiesta istituita da un Parlamento di uno Stato membro nell'esercizio del suo diritto di controllo sul potere esecutivo, la quale sottopone a indagine le attività di un'autorità di polizia di protezione dello Stato, ossia relative alla salvaguardia della sicurezza nazionale ai sensi del considerando 16 del RGPD, rientrano nella deroga di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), di detto regolamento. Infine, se, ove – come nel caso in esame – uno Stato membro abbia istituito un'unica autorità di controllo ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento, se la sua competenza con riguardo ai reclami di cui all'articolo 77, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 55, paragrafo 1, di detto regolamento, discenda direttamente da quest'ultimo.

Per rispondere al primo dei quesiti (connesso alla possibilità di formulare una eccezione all'applicazione del regolamento per le Commissioni di inchiesta), la Corte di Giustizia ha richiamato il proprio consolidato orientamento secondo il quale il mero fatto che un'attività sia propria dello Stato o di un'autorità pubblica non è sufficiente affinché l'eccezione sia automaticamente applicabile a quella attività. E ciò in quanto l'articolo 2, paragrafo 1, del RGPD fornisce una definizione ampia dell'ambito di applicazione materiale di quest'ultimo e, ai paragrafi 2 e 3, enuclea, in maniera esaustiva, le eccezioni, che devono essere interpretate restrittivamente. Tali argomentazioni sono servite ai Giudici europei per escludere che le Commissioni di inchiesta di uno Stato membro possano essere considerate esentate dalla

⁵⁴ Infatti, l'ambito di applicazione materiale del RGPD, quale definito all'articolo 2, paragrafo 1, di quest'ultimo, sarebbe concepito in modo esaustivo e riguarderebbe tutti i trattamenti di dati, indipendentemente dall'ente che effettua il trattamento e dalla funzione statale cui appartiene tale ente. Inoltre, non si potrebbe neppure dedurre dall'articolo 2, paragrafo 2, del RGPD una deroga all'applicabilità di tale regolamento per talune funzioni dello Stato, quali la funzione legislativa, poiché la deroga prevista alla lettera a) di tale disposizione dovrebbe essere interpretata restrittivamente. Di conseguenza, secondo il *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunale amministrativo federale), la *Datenschutzbehörde* era competente a statuire sul reclamo di WK, conformemente all'articolo 77 di detto regolamento.

applicazione del regolamento, per loro stessa natura e in ragione della posizione nell'ordinamento costituzionale dello Stato membro⁵⁵.

Con specifico riguardo alla seconda questione (relativa alla possibilità di considerare attinenti alla sicurezza nazionale le funzioni della specifica Commissione di inchiesta), la Corte di Giustizia ha ricordato che le attività che hanno lo scopo di salvaguardare la sicurezza nazionale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), del RGPD, corrispondono alle attività volte a tutelare le funzioni essenziali dello Stato e gli interessi fondamentali della società, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, TUE. E, sebbene spetti agli Stati membri definire i loro interessi essenziali in materia di sicurezza e decidere le misure idonee a garantire la loro sicurezza interna ed esterna, la mera circostanza che una misura nazionale sia stata adottata ai fini della tutela della sicurezza nazionale non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione e dispensare gli Stati membri dal necessario rispetto dello stesso.

Nel caso di specie, come si è detto, la Commissione di inchiesta aveva l'obiettivo di procedere a un controllo politico dell'attività del BVT a causa di un sospetto di influenza politica su detto organo. Ma a detta dei Giudici europei tanto non è sufficiente per considerare l'attività, in quanto tale, come volta a salvaguardare la sicurezza nazionale. Semmai, ad avviso della Corte, lo Stato membro avrebbe potuto disporre limitazioni all'applicazione del regolamento, secondo quanto stabilito dall'articolo 23 del RGPD. E ciò considerando che la Commissione di inchiesta avrebbe avuto accesso, nell'ambito dei suoi lavori, a informazioni, in particolare a dati personali, meritevoli, per ragioni attinenti alla sicurezza nazionale, di una protezione particolare. Dunque, l'esigenza di salvaguardia della sicurezza nazionale avrebbe potuto giustificare una misura legislativa restrittiva degli obblighi o dei diritti derivanti dal RGPD, ancorché rispettosa dell'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali degli interessati e purché necessaria e proporzionata in una società democratica.

Infine, la Corte ha risposto al terzo quesito (relativo alla competenza dell'autorità di controllo), ricordando che, a norma dell'articolo 288, secondo comma, TFUE, il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. È proprio il regolamento a disciplinare, all'articolo 77, il diritto di reclamo dell'interessato che ritenga di aver subito un trattamento illegittimo e, all'articolo 55, i compiti assegnati all'autorità di controllo. Dal tenore di tali disposizioni, ad avviso dei Giudici europei, risulta che esse non richiedono, per la loro attuazione, l'adozione di misure nazionali,

⁵⁵ Sul punto, in particolare, la Corte si è espressa nel senso di ritenere che “l’eccezione all’ambito di applicazione del RGPD prevista all’articolo 2, paragrafo 2, lettera a), di tale regolamento si riferisce soltanto a categorie di attività che, per loro natura, non rientrano nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione, e non a categorie di persone, a seconda che esse abbiano natura privata o pubblica, né, qualora il titolare del trattamento sia un’autorità pubblica, alla circostanza che i compiti e le funzioni di quest’ultima rientrino direttamente ed esclusivamente in una determinata prerogativa dei pubblici poteri, senza che tale prerogativa si ricollegli a un’attività che esuli in ogni caso dall’ambito di applicazione del diritto dell’Unione”.

essendo sufficientemente chiare, precise e non condizionate per essere dotati di effetto diretto. Né che esse escludano il potere delle autorità di controllo degli Stati membri in riferimento alle Commissioni parlamentari di inchiesta, al pari di quanto previsto in relazione agli organi giurisdizionali.

In questa prospettiva, la Corte di Giustizia ha concluso che, nel caso in cui uno Stato membro scelga di istituire un'unica autorità di controllo, quest'ultima è direttamente e necessariamente dotata di tutte le competenze che il RGPD conferisce alle autorità di controllo in genere. E tali competenze comprendono, per le ragioni esposte, anche il potere di controllare della corretta applicazione del regolamento da parte delle Commissioni parlamentari di inchiesta.

6. L'affermazione di un nuovo principio di diritto valido per l'ordinamento costituzionale italiano

La Corte di Giustizia ha, dunque, recentemente chiarito l'applicabilità del regolamento generale sulla protezione dei dati personali anche alle Commissioni parlamentari di inchiesta istituite da uno Stato membro dell'Unione, nonché la competenza dell'autorità di controllo a verificare l'osservanza di tale normativa anche in relazione al trattamento dei dati posto in essere dalle stesse. In tal modo, essa ha aggiunto un nuovo tassello nella sua giurisprudenza in materia di *data protection*, pur rimanendo nel solco dell'indirizzo già elaborato sul tema. In definitiva, la Corte ha espresso un principio di diritto che si potrebbe ritenere applicabile anche all'ordinamento costituzionale italiano. Difatti, benché la pronuncia richiamata riguardi un Paese nel quale il potere di inchiesta si atteggia in modo diverso rispetto all'Italia, lo scarto non sembra tale da suggerire di giungere a differenti conclusioni⁵⁶.

Chiaramente, non è possibile entrare approfonditamente nel merito della disciplina del potere di inchiesta austriaco. Può però rilevarsi che anche in Austria detto potere trae fondamento dal Testo costituzionale il quale, all'art. 53, ne disciplina alcuni tratti caratterizzanti, rinviando in relazione alle concrete modalità di esercizio ad apposito un regolamento di procedura. Si tratta del *Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse* (vale a dire il regolamento di procedura delle Commissioni di inchiesta) – pubblicato nella Gazzetta ufficiale federale I n. 99/2014 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2015.

Va precisato che la disposizione costituzionale menzionata è stata revisionata nel 2015 ed essa dispone oggi che il *Nationalrat* possa istituire Commissioni di inchiesta su “un'attività *passata* in un ambito rientrante nel potere esecutivo a livello federale”, incluse “tutte le attività degli organi federali mediante i quali il *Bund*, indipendentemente dall'entità della sua partecipazione, esercita diritti di partecipazione e di controllo”. Ad essere escluso dall'oggetto dell'inchiesta è, invece, il c.d. “riesame della giurisprudenza”.

⁵⁶ Si ricorda, in relazione all'ordinamento costituzionale austriaco, il Convegno “La costituzione austriaca nella scienza giuridica italiana e nel diritto comparato” tenutosi a Roma il 19 Novembre 2021. Sulla Costituzione austriaca, v. in particolare C. MARCHESE, “La Costituzione austriaca nella scienza giuridica italiana e nel diritto comparato”. *Riflessioni al termine di un convegno sulle ragioni della longevità della Costituzione austriaca*, in *Nomos*, 3/2001, 1 ss.

Nell'ordinamento austriaco, dunque, il potere *de quo* ha quale destinatario privilegiato il Governo federale, ed esso è strumentale a fare emergere eventuali responsabilità politiche di quest'ultimo⁵⁷. Proprio a tal fine, lo stesso potere – dal 2015 – può essere esercitato su impulso di una minoranza parlamentare qualificata. E difatti, la previsione costituzionale in questione (l'art. 53 richiamato), che originariamente nulla disponeva intorno al numero di deputati necessario per l'istituzione di una Commissione di inchiesta, nella nuova formulazione sancisce che l'istituzione di una Commissione di inchiesta “avviene su richiesta di un quarto dei membri” [del *Nationalrat*]. L'art. 1 del regolamento di procedura, poi, stabilisce che la richiesta di istituzione di una Commissione di inchiesta debba provenire per iscritto da almeno cinque deputati, compreso il c.d. richiedente (c.d. *Antragsteller*). Il Consiglio nazionale delibera, invece, con quarantasei voti favorevoli. Quarantasei deputati costituiscono, invero, la c.d. “minoranza di istituzione” (*Einsetzungsminderheit*).

Dunque, il potere di inchiesta è configurato nell'ordinamento costituzionale austriaco come un potere di controllo della minoranza parlamentare sull'operato dell'Esecutivo federale, seppure nei limiti appena tratteggiati. E questo appare l'elemento di maggiore distonia rispetto all'ordinamento italiano.

Per quanto attiene all'Italia, invero, sono note le posizioni di quanti, muovendo da una certa interpretazione del disposto di cui all'art. 82 Cost., qualificano il potere di inchiesta come uno strumento della stessa azione governativa⁵⁸. D'altra parte, il potere di provocare l'inchiesta, proprio in ragione della formulazione dell'art. 82 Cost., è rimesso alla maggioranza parlamentare⁵⁹, non essendo stata accolta in Assemblea costituente com'è noto la proposta di Mortati di accordare lo stesso potere a minoranze qualificate⁶⁰. In quella sede, invece, hanno ricevuto avallo le preoccupazioni espresse in particolare da

⁵⁷ In base a quanto rilevato, non stupisce che, se si considera l'ultima Legislatura, la XXVII, vale a dire dal 2019 al 2024, sono state istituite quattro Commissioni parlamentari di inchiesta e cioè la Commissione d'inchiesta sulla “presunta corruzione del governo federale turchese-blu” (mediaticamente nota come Commissione d'inchiesta Ibiza, proprio per l'incarico di far luce sullo “scandalo Ibiza”, che avrebbe coinvolto alcuni esponenti del governo)” ; la Commissione d'inchiesta sul tema “Chiarimento delle accuse di corruzione nei confronti di membri del governo ÖVP (mediaticamente nota come Commissione d'inchiesta sulla corruzione ÖVP)” ; la Commissione d'inchiesta sul tema “Amministrazione a due velocità a favore dei miliardari da parte di membri del governo ÖVP (mediaticamente nota come Commissione d'inchiesta COFAG, proprio in quanto l'acronimo richiama la COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH, cioè l'ente incaricato di gestire i fondi di aiuto per l'emergenza pandemica)” ; la Commissione d'inchiesta incaricata di “accertare se fondi pubblici siano stati utilizzati in modo improprio nell'ambito dell'esecuzione dei compiti federali per motivi estranei alla loro destinazione (mediaticamente nota come Commissione d'inchiesta sull'abuso di potere ROT-BLAUER)” .

⁵⁸ Si richiama, in questo senso, la posizione di A. PACE, *L'inchiesta parlamentare come strumento di governo della maggioranza*, in *Il Potere di inchiesta delle Assemblée legislative*. Saggi, Milano, Giuffrè, 1973, 106 ss. Con la precisazione che il rischio che il potere di inchiesta diventi uno strumento della maggioranza parlamentare o della stessa azione governativa è tanto più tangibile, quanto più la maggioranza parlamentare presenti una «struttura monolitica», identificandosi con le posizioni espresse dall'Esecutivo.

⁵⁹ A prescindere dalla circostanza che, come si dirà, l'iniziativa può provenire (e spesso proviene) dalle opposizioni.

⁶⁰ V. l'intervento nella seduta del 21 settembre 1946. In quella occasione, Mortati ricorda “che gli aveva proposto che, in armonia con l'esigenza della protezione delle minoranze, si riconoscesse ad una minoranza cospicua il potere di provocare un'inchiesta, indipendentemente dal consenso degli altri deputati. Riconosce che questo potere ispettivo affidata alle minoranze come tutela nei confronti delle maggioranze che potrebbero non far uso di tale facoltà,

Terracini⁶¹, il quale non ha sottaciuto come «la tutela doverosa delle minoranze non deve essere spinta fino al punto di concedere alle minoranze stesse la possibilità di creare un turbamento continuo nell'opera svolta dal Governo»⁶². Al contempo, la composizione delle Commissioni parlamentari di inchiesta, sempre in ragione del disposto di cui all'art. 82 Cost., risponde al criterio della proporzionalità tra i gruppi in Assemblea, il che conduce alla riproduzione della maggioranza parlamentare anche in seno alle Commissioni medesime. Proprio le ragioni anzidette motivano la convinzione che sia improbabile che il potere di inchiesta sia esercitato con l'obiettivo di fare emergere responsabilità dell'Esecutivo in carica al tempo in cui è deliberata l'inchiesta medesima.

In relazione ai poteri riconosciuti alle Commissioni di inchiesta, inoltre, va messo in luce che la Costituzione austriaca non afferma il principio del parallelismo con l'autorità giudiziaria, al pari di quanto previsto dall'art. 82 della Carta costituzionale italiana. Purtuttavia, che poteri e limiti delle Commissioni di inchiesta austriache siano ugualmente ricalcati in qualche senso su quelli propri degli organi

costituirebbe un'innovazione nei riguardi della precedente legislazione. Sarà pertanto necessario fissare dei limiti per non turbare eccessivamente il buon andamento dei lavori parlamentari ed uno di questi potrebbe consistere nel richiedere una minoranza non inferiore a 1/3 dei deputati». La posizione di Mortati in Assemblea costituente è chiarita in C. MORTATI, *Interventi nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, in *Raccolta di scritti*, Milano 1972, vol. I, 784-787. Cfr. sul punto anche R. BORRELLO, *Razionalizzazione del potere d'inchiesta parlamentare e forma di governo nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007, 205-313. Come rileva A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2014, 2 «l'idea che le inchieste parlamentari oltre a poter essere disposte dalla maggioranza, dovrebbero essere istituite se a richiederlo sia una minoranza qualificata la si deve a Max Weber, il quale aveva sottolineato, in un saggio del 1918, che se è la maggioranza parlamentare a proporre e a condurre un'inchiesta, la maggioranza, se può, addirittura se ne astiene oppure la conduce «in modo che non venga accertato ciò che le è sgradito». L'idea di Weber, che era anche un eminente politico, fu immediatamente recepita nella Costituzione del Reich tedesco (1919) e, alla caduta del nazismo, fu ripresa nella Legge fondamentale della Repubblica federale e nella Costituzione della Repubblica democratica tedesca. La previsione delle inchieste di minoranza è altresì presente nelle Costituzioni di vari Länder».

⁶¹ Si ricordano, infatti, le posizioni contrarie alla proposta di Mortati, in particolare, di Lussu (a mente del quale «con tutto il rispetto che si può avere per le minoranze, esse potrebbero finire per sabotare la maggioranza degli stessi fondamentali principi della democrazia. Se si vuole evitare uno stato di anarchia, la maggioranza deve dirigere la nazione con rispetto si intende della minoranza che potrà in seguito divenire a sua volta maggioranza») e Di Giovanni (il quale ha osservato che «i precedenti parlamentari insegnano che solo in casi gravissimi il Parlamento ha deliberato delle inchieste. Non ci sarà niente di strano se fossero equiparate alle altre proposte di iniziativa parlamentare previste dal regolamento e la Camera di volta in volta emetterà una legge che determina le funzioni della Commissione e i suoi poteri di fronte ai terzi»). L'opportunità di far deliberare inchieste a minoranze qualificate fu modificata in seguito, proprio per non concedere a queste ultime – mutuando le parole di Terracini – di potere «creare un turbamento continuo nell'opera svolta dal Governo».

⁶² Può richiamarsi l'intervento di Terracini nella seduta del 21 dicembre 1946, secondo il quale non era da ritenere che «la tutela doverosa del potere di controllo delle minoranze dovesse essere spinta fino al punto di concedere alle minoranze stesse la possibilità di creare un turbamento continuo nell'opera svolta dal Governo. Per lo più sarà l'opposizione, infatti a richiedere nelle Camere inchieste su pubbliche amministrazioni, il che sarebbe assai facile ad ottenersi se ciascuna delle due Camere potesse promuovere inchieste con deliberazione di almeno 1/3 dei propri membri, in quanto facilmente può accadere che l'opposizione raggiunga almeno 1/3 dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento». Le preoccupazioni appena menzionate hanno condotto poi l'on. La Rocca a proporre il noto emendamento sostitutivo che ha condotto poi alla redazione del primo comma dell'art. 82 Cost. nei termini che si conoscono.

magistratuali sembra confermato dalle disposizioni del regolamento di procedura che disciplinano le modalità di svolgimento delle indagini e degli esami affidati alle suddette Commissioni⁶³.

Uno scarto significativo tra Italia e Austria si registra, invece, sul piano del regime di pubblicità dei lavori delle Commissioni. Nell'ordinamento austriaco, invero, l'art. 17 del regolamento di procedura prevede che l'audizione di persone informate e di esperti sia accessibile solo ai rappresentanti dei *media* (ovvero ai giornalisti che esercitano tale attività a titolo professionale con lo scopo di riferire in merito all'opinione pubblica). La partecipazione di questi ultimi, tuttavia, può essere esclusa qualora motivi specifici rendano necessario lo svolgimento dell'audizione stessa in assenza del pubblico. Tali motivi enucleati dallo stesso articolo 17 del regolamento di procedura attengono essenzialmente alla tutela dei diritti del dichiarante, alla garanzia del segreto (rispetto alle informazioni che l'audito deve rendere) e alla necessità di assicurare la veridicità della dichiarazione.

Dei lavori della Commissione di inchiesta è poi redatto un resoconto sintetico. Quest'ultimo, quando contiene dichiarazioni rilasciate da soggetti auditi dalla Commissione, deve essere trasmesso agli stessi individui, i quali, nel termine di tre giorni, possono presentare obiezioni o richieste di correzione, precisazione o integrazione, su cui decide la Commissione – eventualmente allegando le istanze accolte al resoconto. Esso può essere poi pubblicato sul sito istituzionale del *Nationalrat*, ma sul punto va tenuta

⁶³ Così, ad esempio è previsto un obbligo di comparire anche dinanzi le Commissioni di inchiesta per quanti siano da esse convocati al fine di rendere dichiarazioni su fatti di interessi per le Commissioni medesime. Tale obbligo è suscettibile di venire meno solo nei casi tassativamente indicati all'art. 43 del regolamento di procedura. L'art. 45 del regolamento conferisce peraltro al Presidente della Commissione, dopo aver consultato il giudice processuale, di decidere sulla legittimità dell'eventuale rifiuto della persona convocata. E in caso di rifiuto illegittimo, il regolamento medesimo autorizza il Presidente a chiedere al Tribunale amministrativo federale l'imposizione di una sanzione (pecuniaria). Al contempo, nei confronti delle Commissioni d'inchiesta esiste anche un dovere di veridicità in riferimento alle dichiarazioni rese. Ed anche la falsa dichiarazione può condurre alla irrogazione di una sanzione (penale). Per quanto riguarda poi la disciplina del segreto, il regolamento di procedura considera legittimo il rifiuto di rendere dichiarazioni che sia motivato dalla necessità di osservare un obbligo giuridico di segreto o riservatezza. Solo in relazione ai pubblici dipendenti, l'art. 35 del regolamento medesimo esclude che essi possano invocare l'obbligo di segretezza durante l'audizione. Se necessario, vale a dire nelle ipotesi e nei casi stabiliti dall'art. 30, il regolamento ammette che l'organo di vertice dell'amministrazione (presso la quale il funzionario presta servizio) possa chiedere alla Commissione di inchiesta che l'audizione si svolga senza il regime di pubblicità tipico dei lavori di quest'ultima. Su tale questione decide il Presidente della Commissione, sentito il giudice procedurale. Il regolamento di procedura prende in considerazione anche l'ipotesi che l'esercizio dei poteri istruttori da parte della Commissione interferisca con lo svolgimento di una indagine giudiziaria. Proprio per questo, all'art. 58, esso dispone che il Presidente della Commissione debba trasmettere al Ministro federale della Giustizia una decisione probatoria (*Grundsätzlicher Beweisbeschluss*), vale a dire un documento nel quale è richiesta l'assunzione di prove relative all'oggetto dell'inchiesta, articolato per argomenti e motivato. Se il Ministro federale della Giustizia ritiene che le richieste di atti e documenti o di assunzione di altre prove, come la convocazione di persone informate, incidano su indagini in corso della polizia giudiziaria, lo stesso può chiedere al Presidente della Commissione l'avvio di una speciale procedura di consultazione. Tale procedura termina con la redazione, per iscritto, di un documento nel quale è definita secondo modalità concordate tra il Ministro e la Commissione il programma di lavoro di quest'ultima, ponderando gli interessi dell'azione penale rispetto a quelli del controllo parlamentare. Per inciso, in caso di divergenze in merito alla necessità, al contenuto o all'interpretazione di tale accordo, la Commissione può invitare il Ministro a prendere posizione entro un termine di due settimane. E dopo la scadenza del suddetto termine, può essere adita la Corte costituzionale, che decide nel merito ai sensi dell'articolo 138b, paragrafo 1, punto 6, della Costituzione federale (B-VG).

presente l'applicabilità dell'*Informationsordnungsgesetz* (vale a dire la legge federale sul regolamento informativo del Consiglio nazionale e del Consiglio federale), approvata con *BGBL*. I n. 102/2014 ed è entrato in vigore il 1.1.2015.

La legge citata disciplina il trattamento delle c.d. “informazioni classificate” (*Klassifizierte Informationen*) e delle informazioni non pubbliche (*Nicht-öffentliche Informationen*), nonché la protezione dei dati personali nell'ambito del Consiglio nazionale e del Consiglio federale. Essa definisce come informazioni classificate le “informazioni materiali e immateriali, indipendentemente dalla forma di presentazione e dal supporto dati, che richiedono una protezione speciale a causa del loro contenuto e che devono quindi essere rese accessibili solo a un gruppo limitato di persone”. Per informazioni non pubbliche, essa intende invece le informazioni che non sono idonee alla pubblicazione, ma che non rientrano nella definizione di informazioni classificate.

Il provvedimento normativo in questione prevede quattro livelli di classificazione dei suddetti dati, distinguendo le informazioni limitate (*Eingeschränkt*), riservate (*Vertraulich*), segrete (*Geheim*) e segretissime (*Streng Geheim*)⁶⁴. E, a seconda della classificazione dei dati, dispone un regime di pubblicità singolare. Secondo il regolamento di procedura, la classificazione in esame è rilevante anche in relazione ai lavori delle Commissioni di inchiesta⁶⁵. Per la stessa ragione, nel corso di audizioni svolte dalle Commissioni possono essere utilizzati atti e documenti classificati come di primo o di secondo livello (cioè come contenenti informazioni limitate o riservate), purché sia fatta esplicita richiesta prima dell'audizione e la richiesta sia stata approvata dal Presidente della Commissione. In questo caso, però, si prevede che gli atti e i documenti non possono essere pubblicati⁶⁶.

⁶⁴ Ciascun dato si configura come:

1. Limitato, se la divulgazione non autorizzata delle informazioni è contraria agli interessi della tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza, della difesa nazionale, delle relazioni estere, degli interessi economici di un ente di diritto pubblico, della preparazione di una decisione o dell'interesse legittimo prevalente delle parti e le informazioni richiedono una protezione organizzativa speciale (livello 1); 2. Riservato, se la divulgazione delle informazioni comporta il rischio di ledere gli interessi di cui al punto 1 (livello 2). 3. Segreto, se la divulgazione delle informazioni comporta il rischio di ledere gravemente gli interessi di cui al punto 1 (livello 3); 4. Segretissimo, se la divulgazione delle informazioni comporta il rischio di ledere gravemente gli interessi di cui al punto 1 (livello 4).

⁶⁵ Ma si richiamano in questo senso le condizioni previste dall'art. 21 del regolamento di procedura.

⁶⁶ Per assicurare segretezza alle informazioni *de quibus*, il regolamento sancisce che prima della distribuzione ai membri della commissione d'inchiesta, il Presidente può garantire che il loro trattamento sicuro sia garantito etichettando le singole copie. Per inciso, ai deputati che violano le norme della legge federale sul regolamento informativo, ad esempio divulgando informazioni classificate, nel contesto o al di fuori dei lavori della Commissione di inchiesta, il Presidente della Commissione medesima può infliggere un'ammenda da 500 a 1.000 euro. Il membro della Commissione d'inchiesta interessato può, nel caso, presentare ricorso contro la fissazione dell'ammenda al Presidente entro la fine della successiva riunione della Commissione d'inchiesta, motivandolo per iscritto. Il ricorso ha effetto sospensivo e deve essere trasmesso alla commissione per il regolamento interno. Quest'ultima decide sul ricorso tempestivamente ed è tenuta ad informare immediatamente per iscritto il membro interessato e il Presidente della decisione assunta. La riscossione delle sanzioni amministrative è responsabilità del Presidente e le indennità amministrative confluiscono al Bund. Inoltre, una sanzione pecuniaria deve essere detratta dai diritti del membro della commissione d'inchiesta interessato ai sensi della legge federale sulle retribuzioni (*BGBL*. I n. 64/1997), nella versione della legge federale *BGBL*. I n. 57/2014.

In Italia, invece, è previsto un diverso regime di pubblicità dei lavori delle Commissioni di inchiesta italiane, rispetto al quale, com'è noto, in considerazione della peculiare natura dell'attività svolta dalle stesse, queste godono di un certo margine di discrezionalità. I regolamenti interni delle Commissioni medesime, più esattamente, assicurano la pubblicità delle sedute mediante l'ammissione della stampa o del pubblico a seguirne lo svolgimento, la pubblicazione di resoconti stenografici o sommari e, talvolta, la trasmissione sulla *web tv* della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica. Purtuttavia, essi fanno altresì salva la possibilità delle Commissioni di disporre che per determinate sedute non sia pubblicato il resoconto stenografico o che la stampa o il pubblico siano ammessi in separati locali, attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso, o ancora che, apprezzate le circostanze del caso concreto, sia interrotto anche solo temporaneamente il collegamento con la *web tv*. Non sono precisate, tuttavia, le ragioni per le quali le Commissioni di inchiesta possono procedere in quest'ultimo senso, né tantomeno si opera una classificazione delle informazioni pubblicabili.

Come si è accennato, tuttavia, le differenze tra i due Paesi non appaiono di rilievo tale da escludere che il principio di diritto affermato dalla Corte di Giustizia in relazione alle inchieste parlamentari, siccome disciplinate e svolte nell'ordinamento austriaco, possa valere anche per l'ordinamento costituzionale italiano.

7. I suoi riflessi nell'ordinamento costituzionale italiano

In questa prospettiva, va rilevato che le conclusioni dei Giudici europei si intrecciano anzitutto con i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato alla giustizia o giurisdizione domestica delle Camere. Com'è noto, invero, la Corte costituzionale ha, nel tempo, sottoposto a precisazioni e limiti la c.d. autodichia di queste ultime⁶⁷.

Da un lato, essa non ha mai disconosciuto che la giustizia domestica “costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale”⁶⁸, la quale – in riferimento ai due rami dell'Assemblea –

⁶⁷ Su autonomia e autodichia delle Camere si veda almeno F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia. Miti e prospettive tra Italia e Spagna*, Roma, 2024; L. CIAURRO, *Autodichia ultimo atto*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2024, 265 ss.; V. CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, Napoli, 2023; P. ZICCHITTO, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 2017; A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso della sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere, Vita e Pensiero*, Milano, 2018; C. GORGA, *L'autodichia delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Rogiosi, 2018; I. DIACO, *L'autodichia delle camere parlamentari*, Canterano, Aracne, 2018; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali: assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2019.

⁶⁸ Sentenza n. 262 del 2017, punto 7.1. del Considerato in diritto.

ha una base costituzionale espressa nell'art. 64, primo comma, Cost.⁶⁹. Difatti, il potere regolamentare “logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi serventi, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali”⁷⁰. E se autonomia significa, anzitutto, potestà dell'organo costituzionale di produrre norme relative al proprio funzionamento, ad essa è tradizionalmente associata l'autodichia, e cioè il potere di giudicare direttamente, attraverso propri organi, delle controversie relative all'applicazione di tali norme. Ciò per sottrarre a qualsiasi ingerenza esterna – in particolare del potere giudiziario – non solo la disciplina, ma anche la concreta gestione dei suddetti apparati serventi.

Purtuttavia, in particolare nelle sentenze n. 120 del 2014 e, soprattutto, n. 262 del 2017, il Giudice delle leggi ha sottolineato che il fondamento dell'autonomia – la tutela dell'indipendenza degli organi costituzionali da ogni altro potere, a sua volta strumentale alla garanzia del libero ed efficiente esercizio delle loro funzioni – “ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive”. Del resto – ad avviso della Corte – queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune”. Più di recente, nella pronuncia n. 65 del 2024, la Corte costituzionale, nel riconoscere la giurisdizione del giudice comune in riferimento alle procedure di rilievo comunitario per appalti di servizi banditi dalle Camere, ha ricordato che il mantenimento della tradizionale giurisdizione domestica riveste carattere eccezionale rispetto al principio dello Stato di diritto ed al conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 Cost.). La “grande regola” in questione si sostanzia, anzitutto, nel diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, davanti a un giudice “indipendente” e “naturale”. Si tratta, per inciso, di principi affermati anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁷¹. A livello sovranazionale, infatti, si insiste

⁶⁹ Tale sfera di autonomia ha e ha fondamento costituzionale implicito per quanto riguarda il Presidente della Repubblica (Corte costituzionale, sentenze n. 129 del 1981, punto 4 del Considerato in diritto e n. 262 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto) e la stessa Corte costituzionale.

⁷⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto.

⁷¹ Si ricorda che la Corte EDU si è occupata dei limiti dell'autodichia dei Parlamenti nazionali nella causa *Karácsony e altri c. Ungheria* (Grande Camera, sentenza del 17 maggio 2016, cause nn. 42461/13 e 44357/13, paragrafi 138-47), concernente un procedimento disciplinare esaminato ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione. Ad avviso dei Giudici europei, le Assemblee elettive costituiscono un foro unico di dibattito nelle società democratiche, rivestendo

sull'assoluta centralità dell'obbligo a carico di ciascuno Stato di assicurare a tutti una «tutela giurisdizionale effettiva» (art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea), da attuarsi mediante la garanzia del diritto all'accesso di ogni persona a un giudice «indipendente»⁷², considerato che tale indipendenza richiede, tra l'altro, «l'equidistanza [del giudice] dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima»⁷³.

Dunque, la Corte costituzionale italiana ha nel tempo espresso la necessità di perimetrare l'autodichia “nel senso di escludere dalla giurisdizione domestica le questioni in cui essi siano controparte di rapporti giuridici con terzi e nelle quali vengano in rilievo loro situazioni giuridiche soggettive”, materie nelle quali non sarebbero in gioco profili riconducibili allo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari⁷⁴. In un contesto siffatto la protezione dei dati personali potrebbe rappresentare proprio una materia nella quale vengono in evidenza quei “rapporti giuridici con soggetti terzi” e le “eventuali controversie che ne coinvolgono le situazioni soggettive” che la giurisprudenza costituzionale individua come limite all'autodichia delle Camere. Seguendo questa linea, la pronuncia della Corte di Giustizia non sembra porsi in aperto contrasto con la giurisprudenza costituzionale in esame, giungendo invece a collimare con essa⁷⁵.

un'importanza fondamentale nell'architettura costituzionale dei Paesi membri del Consiglio d'Europa. Il diritto interno può garantire l'“autonomia giurisdizionale del Parlamento” e “in linea di principio, le norme di funzionamento interno dei parlamenti nazionali, poiché costituiscono un aspetto dell'autonomia parlamentare, rientrano nel margine di discrezionalità degli Stati contraenti” Purtuttavia, la discrezionalità nazionale delle autorità interne che è inerente alla nozione di autonomia parlamentare non è illimitata, ma deve essere compatibile con i concetti di “regime politico effettivamente democratico” e di “preminenza del diritto” cui fa riferimento il preambolo della Convenzione (si vedano Corte EDU, Grande Camera, Karácsony, *cit.*, paragrafo 147; Mugemangango c. Belgio, sentenza del 10 luglio 2020, causa n. 310/15, paragrafo 74; e Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda, sentenza del 16 aprile 2024, causa nn. 24159/22 e 25751/22, paragrafo 63.). Pertanto, seppure “nessuna delle disposizioni della Convenzione impone agli Stati di conformarsi a concetti costituzionali teorici in ordine ai limiti consentiti delle interazioni tra poteri”, la Corte si è riservata il potere “di verificare se i requisiti della Convenzione in una specifica causa siano stati soddisfatti (si vedano Corte EDU [GC], sentenza del 6 maggio 2003, cause nn. 39343/98 e altri 3, Kleyn e altri c. Paesi Bassi, paragrafo 193)”.

⁷² Art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, certamente applicabile alle controversie in materia di appalti; art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. V. Corte di giustizia UE, sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, paragrafo 32 e seguenti; Corte EDU [GC], sentenza del 15 marzo 2022, causa n. 43572/18, Grzęda contro Polonia, paragrafo 301; Corte EDU [GC], sentenza del 1 dicembre 2020, causa n. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson contro Islanda, paragrafo 239.

⁷³ Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-619/18, Commissione europea contro Polonia, paragrafi 73 e 74.

⁷⁴ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali (nota a Corte cost., sent. n. 65 del 2024)*, in *Federalismi.it* n. 12/2024, 122.

⁷⁵ Devono ricordarsi, per inciso, le conclusioni cui è giunta la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 19 dicembre 2024 - Ricorso n. 29550/17 - Grande Oriente d'Italia c. Italia, in relazione al tema intercettato. Al punto 137 della pronuncia, la Corte EDU ricorda che “nell'ordinamento italiano così come si presenta attualmente, non è esperibile alcun altro rimedio contro un decreto di perquisizione e sequestro disposto da una commissione parlamentare di inchiesta, né dinanzi a un'autorità giudiziaria né dinanzi a qualsiasi altro organo. Infatti, il diritto interno conferisce al Parlamento la giurisdizione esclusiva a pronunciarsi sulla validità dei propri atti. Ai sensi del diritto interno, i tribunali declinano la propria giurisdizione in materia di controversie concernenti atti delle commissioni parlamentari di inchiesta”. A tale riguardo la Corte ha osservato che i principi dell'autonomia parlamentare sono stati delineati nella causa Karácsony e altri c. Ungheria ([GC], nn. 42461/13 e 44357/13, §§ 138-47, 17 maggio 2016), concernente un procedimento disciplinare esaminato ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione. Essi possono essere riassunti come

Più complesso appare, invece, il nodo relativo al principio del parallelismo di cui all'art. 82 Cost. E difatti, in Italia, una normativa peculiare disciplina la protezione dei dati personali in riferimento alla riproduzione delle sentenze e degli altri provvedimenti giudiziari. Si tratta di una disciplina introdotta prima dell'entrata in vigore del regolamento europeo e rimasta in vigore pressoché immutata dopo l'adeguamento del codice della *privacy* (decreto legislativo n. 196 del 2003) al GDPR medesimo, operato dal decreto legislativo n. 101 del 2018.

Sul punto, giova precisare che il provvedimento normativo da ultimo richiamato ha sancito l'abrogazione dei Capi I e II del Titolo I della Parte II del codice (che disponevano l'inapplicabilità di alcune disposizioni del codice medesimo, tra l'altro, al trattamento dei dati effettuato presso gli uffici giudiziari di ogni ordine e grado). Ciò, atteso che la normativa euro-unitaria non contempla più la possibilità per gli Stati membri di precludere, in linea generale, l'operatività del regolamento in relazione alle autorità giurisdizionali. Purtuttavia, come si è osservato, lo stesso provvedimento ha lasciato pressoché immutate⁷⁶ le previsioni di cui al Capo III della Parte II del codice, dedicate appunto alla c.d. «informatica giuridica» (e cioè gli articoli 51 e 52 del codice medesimo)⁷⁷.

segue. Il Parlamento costituisce un foro unico di dibattito nelle società democratiche e riveste un'importanza fondamentale. Sussiste uno stretto nesso tra un regime politico effettivamente democratico e il funzionamento efficace del Parlamento. Le norme che regolano il funzionamento interno del parlamento sono un'esemplificazione del principio ben consolidato dell'autonomia parlamentare. Conformemente a questo principio, il Parlamento può, ad esclusione degli altri poteri ed entro i limiti del quadro costituzionale, regolare i propri affari interni, ad esempio la composizione dei suoi organi. Ciò fa parte della "autonomia giurisdizionale del Parlamento". In linea di principio, le norme di funzionamento interno dei parlamenti nazionali, poiché costituiscono un aspetto dell'autonomia parlamentare, rientrano nel margine di discrezionalità degli Stati contraenti. La Corte ad ogni modo ha sottolineato che la discrezionalità nazionale delle autorità interne che è inerente alla nozione di autonomia parlamentare non è illimitata, ma deve essere compatibile con i concetti di "regime politico effettivamente democratico" e di "preminenza del diritto" cui fa riferimento il preambolo della Convenzione.

⁷⁶ Va precisato che dall'art. 52 del Codice è stato tolto il richiamo alle finalità di informazione giuridica. Sul punto, il Garante della privacy aveva chiarito il significato da attribuire all'espressione "per finalità di informazione giuridica", richiamando le attività "di documentazione, studio e ricerca in campo giuridico, su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, compresi i sistemi informativi e i siti istituzionali dell'Autorità giudiziaria". Così esso aveva precisato che rimanevano esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina in questione i trattamenti effettuati "per ragioni di giustizia", per tali intendendosi quelli direttamente correlati alla trattazione giudiziaria di affari e di controversie, nonché quelli connessi ad esigenze di visione e di rilascio di estratti e di copie di atti e documenti. Ma rimanevano altresì esclusi i trattamenti effettuati nell'esercizio dell'attività giornalistica, a sua volta regolata da specifiche disposizioni sulla protezione dei dati personali. La disciplina stabilita dall'art. 52 del codice, invece, adesso concerne la riproduzione di sentenze e provvedimenti giurisdizionali operata in qualsiasi forma e a prescindere dalla finalità.

⁷⁷ Al riguardo, però, occorre rammentare la peculiare disciplina adottata in riferimento alla giustizia penale, e, in particolare, in relazione alla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie (LED), strumentali alla garanzia dei dati personali delle persone coinvolte in procedimenti penali, che siano testimoni, vittime o indiziati. In relazione alla materia da ultimo richiamata, invero, le istituzioni «euro-unitarie» hanno optato per l'adozione di una misura di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Il richiamo è alla direttiva (UE) 2016/680, alla quale è stata affidata la previsione di un quadro completo per assicurare un livello elevato di protezione dei dati, tenendo conto, tuttavia, delle specificità del settore della polizia e della giustizia penale. Dunque, in relazione a certi poteri esercitati dall'Autorità giudiziaria penale vige una normativa settoriale di riferimento. In questa sede, però, si trascura, per comodità espositiva, il trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali (che trova la sua puntuale regolamentazione nel d.lgs. n. 51 del 2018, il quale ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2016/680 richiamata).

In estrema sintesi, le disposizioni *de quibus* distinguono tre forme di tutela dei dati personali in relazione alla pubblicazione di sentenze o di altri provvedimenti giurisdizionali. Anzitutto, si prevede una tutela su istanza di parte circoscritta alle ipotesi nelle quali vengano in rilievo “motivi legittimi”⁷⁸.

In secondo luogo, è disciplinata una garanzia *ex officio* accordata dalla medesima autorità che ha emesso l'atto a difesa dei diritti o della dignità degli interessati. Infine, è sancita una protezione *ex lege* nelle ipotesi tassativamente indicate dagli artt. 2-*septies* e 52 del codice. In quest'ultimo caso, si tratta dell'obbligo di omissione dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute e di quelli dai quali possa desumersi anche indirettamente l'identità di minori, oppure delle parti nei procedimenti in materia di rapporti di famiglia e di stato delle persone, salvo quanto sancito dall'art. 734-bis c.p. (il quale disciplina la divulgazione delle generalità o dell'immagine di persona offesa da atti di violenza sessuale).

Peculiare è lo strumento di protezione dei dati personali contemplato dal legislatore. A questo proposito, rileva la distinzione tra pseudonimizzazione, anonimizzazione e oscuramento dei dati. Non è possibile entrare approfonditamente nel merito delle differenze che si pongono tra le diverse possibili forme di tutela menzionate. Ma può mettersi in luce che se ci si interroga in ordine a quale tra questi meccanismi è richiamato dalle previsioni in tema di “informatica giuridica”, sembra doversi dare ampio rilievo alla tenore testuale delle disposizioni del codice della *privacy* richiamate. Queste ultime, invero, in caso di garanzia su istanza di parte per motivi legittimi o *ex officio* a tutela dei diritti o della dignità degli interessati, richiedono l’“oscuramento” delle sole generalità e degli altri dati identificativi dell'interessato. In relazione alla tutela *ex lege*, prescrivono invece che vengano omessi anche “altri dati anche relativi a terzi dai quali può desumersi anche indirettamente l'identità”.

La differente formulazione *de qua* non sembra frutto del caso o priva di rilievo. Al contrario, pare che la stessa valga a sottolineare come, nelle forme di tutela dei dati personali diverse da quella automatica *ex lege*, non sia necessaria l'omissione di informazioni dalle quali sia possibile scoprire seppure indirettamente l'identità dell'interessato, necessaria invece in relazione a quest'ultima. Se così è, però, con specifico riguardo alle stesse procedure (e dunque alla tutela su istanza di parte ed *ex officio*), sembra non sia possibile parlare di una vera e propria anonimizzazione dell'atto⁷⁹.

⁷⁸ Sulla ricostruzione della nozione di “motivi legittimi”, v. Cass, pen., Sez. VI, sentenza n. 11959 del 15 febbraio 2017; Cass. civ., Sez. V, ord., sentenza n. 22561 del 10 agosto 2021. In senso conforme, Cass. civ., Sez. V, Ord., sentenza n. 16807 del 7 agosto 2020.

⁷⁹ E difatti, occorre tener conto della classificazione dei dati personali in c.d. identificatori diretti (categoria che ricomprende tutte quelle informazioni che per la loro riferibilità esclusiva all'interessato consentono di individuare immediatamente quest'ultimo, come il nome e cognome, in primo luogo, ma anche come il codice fiscale o la partita IVA) e c.d. quasi-identificatori o identificatori indiretti (vale a dire quelle informazioni per le quali non sussiste il menzionato rapporto di biunivocità con l'interessato, non essendo caratteristiche esclusive di quest'ultimo, ma che nel loro insieme possono condurre comunque all'individuazione dello stesso). In linea teorica, la complessità delle operazioni di anonimizzazione consiste proprio nella individuazione di questi ultimi, cioè nel rintracciare tutte quelle informazioni che considerate nel complesso consentono una identificazione indiretta dell'interessato. E ciò nella

L'interpretazione che si sta richiamando trova conforto nelle linee guida in materia di trattamento di dati personali offerte dal Garante della *privacy*. Questo, invero, in riferimento alla riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica, ha parlato di una “tutela più ampia” in caso di divieto *ex lege* di diffusione. E ciò per un duplice ordine di ragioni. Per un verso, il Garante ha considerato il richiamo agli “altri dati” di cui si è detto. Per altro verso, ha sottolineato che nella stessa ipotesi il divieto si configura come assoluto. Esso vale, in altri termini, “in ogni caso”, a prescindere dunque dall'annotazione nella sentenza o nel provvedimento, come pure dal consenso dell'interessato (che dunque non potrebbe opporsi all'omissione, qualora ne avesse interesse).

Da quanto detto emerge che, con specifico riguardo alla diffusione di sentenze e provvedimenti giurisdizionali, il legislatore ha inteso operare un bilanciamento tra le esigenze di diffusione dell'originale dei provvedimenti giurisdizionali e il bisogno di tutela dei dati personali. Tale contemperamento, peraltro, è stato definito un “aspetto centrale della disciplina del codice”⁸⁰. In particolare, le esigenze di tutela dei dati personali prevalgono *a priori* esclusivamente in relazione a minori e alle parti nell'ambito di giudizi in materia di rapporti di famiglia e di stato delle persone. In linea generale, invece, occorre che sussistano motivi legittimi affinché l'interessato possa chiedere ed ottenere protezione.

Per quanto in questa sede più interessa, tuttavia, gli elementi appena richiamati rendono la normativa in questione lontana dalle previsioni di cui al regolamento europeo. Il GDPR, invero, lungi dal limitare la tutela dell'interessato ai soli casi di motivi legittimi, fonda e circoscrive, rispettivamente agli art. 17 e 21, i diritti dello stesso alla cancellazione dei dati e all'opposizione al trattamento. In particolare, esso prevede che, per i casi in cui il trattamento avviene per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento (art. 6, par. 1, lett. e del regolamento), l'interessato possa esercitare tali diritti in qualsiasi momento per motivi connessi alla sua situazione particolare. Di contro, il titolare deve senza ritardo interrompere il trattamento medesimo, salvo che non riesca a dimostrare l'esistenza di *motivi legittimi cogenti* che prevalgono sugli interessi, sui diritti

considerazione che solo una operazione di omissione, ad un tempo, di identificatori e quasi-identificatori sia idonea a soddisfare pienamente quelle condizioni stringenti che il Garante della *privacy* ha enucleato in riferimento all'anonimizzazione stessa. Aderendo a questa prospettiva, il codice sembra richiedere la de-identificazione nell'ambito di quella che potrebbe definirsi la garanzia “generica” dei dati personali in riferimento alla diffusione di sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali. In alternativa, può ritenersi che il legislatore abbia contemplato una anonimizzazione sui generis, che non pare soddisfare appieno ed integralmente tutti i requisiti enucleati dall'autorità di controllo. Discorso diverso vale, invece, in riferimento alla protezione accordata ai minori e alle parti nell'ambito di giudizi in materia di rapporti di famiglia o di stato delle persone. In questi casi, infatti, il livello di protezione aumenta e, con specifico riguardo alla tutela *ex lege*, il legislatore sembra richiedere una vera anonimizzazione dell'atto, da realizzare anche mediante l'omissione delle informazioni dalle quali possa desumersi, seppure solo indirettamente, l'identità del soggetto in questione.

⁸⁰ E. CALVANESE, A. GIUSTI, *Persona fisica e diritti della personalità – codice in materia di protezione dei dati personali – privacy e processo – anonimizzazione dei dati identificativi degli interessati*, in *Cortecassazione.it*

e sulle libertà dell'interessato oppure che il trattamento è necessario per l'accertamento, l'esercizio o la difesa di un diritto in sede giudiziaria.

Dunque, la normativa euro-unitaria dispone che l'interessato possa sempre opporsi al trattamento (come si è detto, per ragioni connessi alla propria situazione personale). Grava, invece, sul titolare dare la dimostrazione della sussistenza di un *motivo legittimo cogente* che giustifichi la prosecuzione del trattamento stesso o, come si è detto, salvo che il trattamento sia necessario per agire o resistere in giudizio⁸¹.

Evidente è, allora, lo scarto tra le due normative. Peraltro, la disciplina nazionale non può considerarsi nemmeno una limitazione dell'operatività del regolamento rientrante nell'alveo dell'art. 23 menzionato. Va considerato che la disposizione regolamentare *de qua* riproduce un elenco esaustivo e tassativo di finalità che le limitazioni previste dagli Stati membri devono perseguire. Tra queste, è sì menzionata la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura e dei procedimenti giudiziari. Ma può dubitarsi che la pubblicazione dei provvedimenti giurisdizionali in forma integrale sia strumentale al soddisfacimento dell'istanza appena richiamata.

È lo stesso Garante della *privacy* che nelle surricordate linee guida sottolinea come la diffusione di tali atti costituisce fonte preziosa per lo studio e l'accrescimento della cultura giuridica e strumento indispensabile di controllo da parte dei cittadini dell'esercizio del potere giurisdizionale. Ciò, richiamando le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa R(2001)2 e R(2001)3, adottate dal Comitato dei Ministri il 20 febbraio 2001, con le quali gli Stati membri sono stati invitati ad adottare ogni misura necessaria per favorire l'accesso dei cittadini agli archivi legislativi e giurisprudenziali, attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione. Dunque, in riferimento alla materia di cui trattasi sembrerebbe emergere un bisogno di conoscenza delle pronunce, nonché degli indirizzi, interpretativi ed applicativi, a beneficio dei cittadini, più che delle stesse autorità giurisdizionali e della loro indipendenza.

In ogni caso, l'art. 23 del regolamento europeo richiede che le suddette limitazioni siano rispettose dell'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché necessarie e proporzionate in una società democratica per salvaguardare uno degli scopi elencati. E sembra possa essere messo in dubbio che la disciplina nazionale soddisfi tale condizione. Non si vede, infatti, come la pubblicazione dei provvedimenti *de quibus* in forma anonima possa non essere sufficiente a realizzare l'esigenza dapprima richiamata.

⁸¹ Che l'onere della prova gravi sul titolare del trattamento è stato altresì sottolineato dalla giurisprudenza di Lussemburgo, la quale ha, nel tempo, precisato che “se il titolare del trattamento non giunge a fornire una siffatta prova, l'interessato ha il diritto di chiedere la cancellazione di tali dati sulla base dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera c), del RGPD, qualora si opponga al trattamento conformemente all'articolo 21, paragrafo 1, di tale regolamento”. V. CGUE, sentenza del 7 dicembre 2023, cause C-26/22 e C-64/22, SCHUFA Holding (Esdebitazione), punto 108; sentenza dell'8 dicembre 2022, causa C-460/20, Google (Deindicizzazione di contenuti asseritamente inesatti), punto 58.

Sul punto va tenuto in considerazione quanto evidenziato dalla giurisprudenza consolidata dei Giudici di Lussemburgo. Un indirizzo monolitico della Corte di Giustizia, invero, riconosce che le deroghe alla protezione dei dati personali e le limitazioni di quest'ultima devono operare “entro i limiti dello stretto necessario e, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate al soddisfacimento dei legittimi obiettivi perseguiti, si deve ricorrere alla meno restrittiva”. In questa prospettiva, “un obiettivo di interesse generale non può essere perseguito senza tener conto del fatto che esso deve essere conciliato con i diritti fondamentali interessati dalla misura. Infatti, si deve effettuare un contemperamento equilibrato tra, da un lato, l'obiettivo di interesse generale e, dall'altro, i diritti di cui trattasi, al fine di garantire che gli inconvenienti causati da tale misura non siano sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti”⁸².

Così, secondo la Corte di Giustizia, la possibilità per gli Stati membri di prevedere limitazioni al riconoscimento dei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta “deve essere valutata misurando la gravità dell'ingerenza che una limitazione siffatta comporta, e verificando che l'importanza dell'obiettivo di interesse generale perseguito da tale limitazione sia adeguata a detta gravità. Inoltre, per soddisfare il requisito di proporzionalità, la normativa di cui trattasi, che comporta l'ingerenza, deve altresì contenere norme chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione delle misure che essa prevede e che fissino requisiti minimi, cosicché le persone interessate dispongano di garanzie sufficienti, tali da permettere di proteggere efficacemente i loro dati personali contro i rischi di abuso. In essa si deve indicare, in particolare, in quali circostanze e a quali condizioni una misura che prevede il trattamento di siffatti dati possa essere adottata”⁸³.

Per inciso, la necessità di disporre siffatte garanzie, nell'indirizzo dei Giudici di Lussemburgo, è tanto più intensa allorché i dati personali siano resi accessibili al pubblico, e, quindi, a un numero potenzialmente illimitato di persone, e siano idonei a rivelare informazioni sensibili relative alle persone interessate.

8. Quale normativa applicabile alle Commissioni di inchiesta nell'ordinamento italiano?

Considerazioni intorno al primato del diritto dell'Unione

Viene allora da interrogarsi su quale normativa sia applicabile in riferimento alle Commissioni parlamentari di inchiesta: se quella di cui al GDPR, in considerazione delle più recenti conclusioni della Corte di Giustizia, o quella di cui al codice della *privacy*, a garanzia della pedissequa applicazione del principio del parallelismo di cui all'art. 82 Cost.

La questione è, peraltro, ulteriormente complicata dalla circostanza che il diritto dell'Unione – come si è brevemente accennato nelle pagine precedenti – disciplina in modo ancora diverso il trattamento dei dati

⁸² V. CGUE, sentenza del 22 novembre 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, Luxembourg Business Registers, punti da 63 a 66.

⁸³ *Ibidem*.

da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali. Il richiamo è, invero, alla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 già menzionata. Quest'ultima è stata adottata, per vero, tenuto conto delle conclusioni di cui alla conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona, la quale ha riconosciuto la necessità, in considerazione della specificità dei settori in questione, di “norme specifiche sulla protezione dei dati personali e sulla libera circolazione di dati personali nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia, in base all'articolo 16 TFUE”. Sul punto, d'altro canto, va tenuto conto che la dottrina maggioritaria ritiene da tempo che il paradigma dei poteri giudiziari di cui all'art. 82 Cost. si riferisca all'intero *genus* dell'Autorità giudiziaria, comprensivo della magistratura ordinaria (incluse le sezioni specializzate) e dei giudici speciali (e quindi, giudice amministrativo e giudice contabile).

In estrema sintesi e alla luce di quanto messo in rilievo, ci si chiede se le specificità dell'ordinamento italiano debbano essere tenute in considerazione nella risoluzione della questione relativa all'operatività del principio di diritto espresso dai Giudici europei. Per risolvere la questione sembra indispensabile riflettere intorno all'interpretazione del principio del primato come “regola di coesione” dell'ordinamento dell'Unione europea.

Com'è noto, è con la sentenza Costa/ENEL che la Corte di Giustizia ha riconosciuto per la prima volta la differenza tra il Trattato CEE e gli altri trattati, evidenziando l'istituzione da parte del primo di un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare.

Così, l'istituzione di una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in ispecie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, è stata intesa a sua volta come una restrizione, sia pure in campi circoscritti, dei poteri sovrani degli Stati membri, finalizzata alla creazione di “un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi”. E i Giudici europei hanno aggiunto che tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore. Ciò per la ragione che se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno stato all'altro in funzione delle leggi

interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato, generando discriminazioni all'interno del territorio comunitario⁸⁴.

È stato così elaborato il principio del primato del diritto dell'Unione, per il tramite di una interpretazione teleologica e sistematica del Trattato CEE. Ma tale principio è stato sottoposto, nel tempo, a precisazioni da parte della giurisprudenza di Lussemburgo⁸⁵ e talvolta pure a critiche e a rilievi da parte della dottrina. Senza volere entrare nel merito di una questione che ha lungamente occupato la pubblicistica, è possibile sottolineare che una parte della dottrina ha messo in dubbio che il primato rappresenti una regola di gerarchia. Il dato è ricavato dalle pronunce della Corte di Giustizia che più frequentemente parlano di preminenza o primazia del diritto dell'Unione, in luogo di parlare di superiorità gerarchica⁸⁶. In questa diversa accezione, il primato è inteso come regola di coesione, sicché lo stesso opera principalmente “*dans un jeu de règles et exceptions*”⁸⁷.

In particolare, nella nota pronuncia Commissione c. Polonia del 2023, richiamando la sentenza Achmea, la Corte ha dichiarato che il primato è parte di quella “rete strutturata di principi che è una delle caratteristiche essenziali dell'Unione”, una rete, appunto, nella quale si inserisce anche il rispetto delle identità costituzionali degli Stati membri, che si misura su un duplice terreno. Per un verso, emerge il tema dei controlimiti legati ai diritti fondamentali.

In questa prospettiva, giova ricordare che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione richiama le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, ma soprattutto all'art. 53 detta regole peculiari sul c.d. “livello di protezione” dei diritti medesimi riconosciuti nella stessa. Tale disposizione, invero, sancisce che “nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti

⁸⁴ L. S. ROSSI, *Il principio del primato come “regola di coesione” dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE - Fascicolo speciale n. 1/2024*; L. S. ROSSI, C. TOVO, *Il principio del primato del diritto dell'Unione Europea*, in Europa, Roma, 2023, 97-109; V. CAPUANO, C. SCHEPISI (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le corti: quali nuovi equilibri?*, Milano, 2014, in *Rivista.eurojus.it*; A. ROSSI, *Gli effetti diretti e il primato del diritto dell'Unione: una correlazione a geometria variabile*, ne *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3/2018, 555 ss.; P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in *Uediritti.it*, fasc. 2/2025, 1 ss.;

⁸⁵ Merita di essere menzionata, ad esempio, la Achmea (CGUE, sentenza del 6 marzo 2018, causa C-284/16, Achmea, punto 33), nella quale la Corte ha affermato che “l'autonomia del diritto dell'Unione, rispetto tanto al diritto degli Stati membri quanto al diritto internazionale, si giustifica sulla base delle caratteristiche essenziali dell'Unione e del suo diritto, relative, in particolare, alla struttura costituzionale dell'Unione nonché alla natura stessa di tale diritto. Il diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per la circostanza di essere una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l'efficacia diretta di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche hanno dato luogo a una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano in modo reciproco gli Stati membri e l'Unione, nonché gli Stati membri tra di loro”.

⁸⁶ E. STEIN, *Toward Supremacy of Treaty – Constitution by Judicial Fiat in the European Economic Community*, in *RDI*, 1965, p. 3 ss.; B. DE WITTE, *Retour à “Costa”: la primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, in *RTDE*, 1984, p. 425 ss.

⁸⁷ L. S. ROSSI, *Il principio del primato come “regola di coesione” dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, fascicolo speciale n. 1/2024, 4; ID, *Droits fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes «constitutionnels» de l'Union européenne*, in *RTDE*, 2019, 67 ss.

dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri". Il tema del rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri, allora, ha un campo di applicazione privilegiato in presenza di conflitti fra diritti o valori tutelati tanto dall'Unione che dagli Stati membri. Ciò, in quanto, come ha messo in luce la dottrina "quello che può differire [tra i vari Paesi] è proprio il diverso peso da dare all'uno piuttosto che all'altro diritto o valore in gioco"⁸⁸.

Al contempo, però, deve essere tenuta in considerazione la c.d. clausola identitaria, di cui all'art. 4, par. 2, TUE. Secondo tale previsione, invero, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Accade, invero, sempre più frequentemente che tale clausola sia invocata dagli Stati membri per giustificare deroghe al primato del diritto euro-unitario. Anzi, può dirsi che la stessa operazione è stata realizzata dall'Austria, in riferimento al tema trattato in questa sede. Ciò, nella misura in cui il richiamo alla peculiare interpretazione del principio della separazione dei poteri è servito per domandare alla Corte di Giustizia se tanto non potesse giustificare una restrizione dei poteri dell'autorità garante della protezione dei dati personali (e la impossibilità per questa di ingerirsi nei trattamenti realizzati dalle Commissioni di inchiesta).

Il punto è che la Corte di Giustizia non considera la clausola identitaria in maniera isolata, ma tende ad operare un contemperamento tra questa ed altre esigenze di pari rango, prima tra tutte quella di assicurare l'eguaglianza tra gli Stati membri. E qui si inseriscono le considerazioni svolte dai Giudici di Lussemburgo nella nota sentenza RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale) del 2022. Secondo queste ultime non compete ai singoli Stati membri di dichiarare l'operatività della clausola identitaria di cui all'art. 4, paragrafo secondo, menzionato. È, invece, la stessa Corte di Giustizia chiamata a effettuare l'equo bilanciamento suddetto, nei suoi poteri esclusivi di interpretazione del diritto dell'Unione e di accertamento della validità dello stesso.

Dunque, la Corte di Giustizia potrebbe dichiarare l'invalidità della normativa euro-unitaria proprio per violazione della disposizione del TUE richiamata. A tal fine, la Corte potrebbe essere adita nell'ambito di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Tale procedimento è, infatti, inteso come "la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati", perché consente l'instaurazione di "un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mirante ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e

⁸⁸ L. S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., 16.

l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati⁸⁹.

Dunque, la Corte di Giustizia è chiamata ad operare un bilanciamento caso per caso, con una valutazione attenta dei valori in gioco. La pubblicistica ha messo in luce come “in tale ottica, effettuare il bilanciamento non significa semplicemente trovare un compromesso, ma piuttosto operare scelte di ordine costituzionale in un ordinamento composito, cercando di pervenire a soluzioni armoniose, che trovino il giusto equilibrio fra regole europee e istanze nazionali, fra uguaglianza degli Stati membri di fronte alla legge e valori legati all'identità nazionale⁹⁰”. Ed è per questa via che nel tempo si è costruita e definita l'identità europea.

In estrema sintesi e concludendo sul punto, si ritiene che tre siano le circostanze al ricorrere delle quali può essere invocata la clausola identitaria *de qua*: l'atto normativo euro-unitario deve porsi in contrasto con valori, principi, interessi o diritti costituzionali di uno Stato membro; tale contrasto deve essere assolutamente insanabile e deve richiedere dunque che l'atto normativo non produca i suoi effetti nello stesso Paese; si deve trattare, però, di un valore, principio, interesse o diritto irrinunciabile o almeno prevalente nel bilanciamento con le contrastanti esigenze di uguaglianza, di *primauté* del diritto dell'Unione.

9. Occorre davvero invocare la clausola identitaria?

Nel caso che qui si è esaminato possono allora profilarsi due differenti soluzioni. Per un verso, può ritenersi che l'art. 82 della Costituzione, affermando il principio del parallelismo di cui si è detto, riconosca un interesse meritevole di prevalere sulle esigenze di uguaglianza tra gli Stati membri. In questo senso, le peculiarità del diritto costituzionale italiano in relazione al potere di inchiesta giustificerebbero l'applicazione alle Commissioni medesime della disciplina nazionale sulla c.d. “informatica giuridica” o l'operatività della direttiva relativa al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali.

In questa prospettiva, le conseguenze sarebbero di un duplice ordine. Va, invero, ricordato che, come si è avuto modo di osservare, nell'operare il necessario *trade-off* tra il diritto alla protezione dei dati personali e la pubblicità dei provvedimenti giurisdizionali, la normativa richiamata tiene in grande considerazione quest'ultima istanza. Così, essa assicura una certa discrezionalità alle stesse autorità giurisdizionali in merito alle decisioni relative al trattamento dei dati e confina le ipotesi di tutela alla eventuale de-identificazione di cui si è fatta menzione. Dunque, qualora – per via del paradigma di cui all'art. 82 Cost.

⁸⁹ V., in tal senso, parere 2/13 del 18 dicembre 2014, Adesione dell'Unione alla CEDU, punto 176, nonché CGUE sentenza del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, punto 27.

⁹⁰ L. S. ROSSI, *Il principio del primato come “regola di coesione” dell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., 16.

– la suddetta disciplina si applicasse anche alle Commissioni parlamentari di inchiesta, per un verso, non troverebbero applicazione i principi enucleati dall’art. 5 del RGPD e, in particolare, il principio di minimizzazione dei dati, di cui si è detto nel corso del contributo, il quale impone che questi ultimi siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati. Né le disposizioni in materia di “diritti dell’interessato”, di cui agli articoli 12 e seguenti dello stesso regolamento, ed in particolare le condizioni per l’esercizio del diritto alla cancellazione e di limitazione del trattamento.

Invece, alle stesse Commissioni dovrebbe potersi presentare apposita istanza per la de-identificazione in caso di “motivi legittimi”, al pari di quanto avviene per le autorità giurisdizionali. Al contempo, le Commissioni dovrebbero potere offrire una tutela *ex officio* all’interessato e esse sarebbero chiamate all’omissione *ex lege* dei dati nei casi previsti dal codice della *privacy*. E la protezione offerta si estrinsecerebbe nell’annotazione sull’originale dell’atto parlamentare della formula che prescrive la diffusione dello stesso con l’omissione dei dati identificativi dell’interessato.

Per altro verso, non rientrerebbe nella competenza dell’autorità di controllo nemmeno il trattamento di dati personali effettuato dalle Commissioni parlamentari di inchiesta. E il controllo su tale trattamento di dati dovrebbe essere affidato ad organismi specifici all’interno delle Camere, al pari di quanto previsto per le autorità giurisdizionali “al fine di salvaguardare l’indipendenza della magistratura nell’adempimento dei suoi compiti giurisdizionali, compreso il processo decisionale” (considerando 20 del RGPD).

Per inciso, tale soluzione consentirebbe di risolvere la questione relativa alla rottura della “intangibilità dello stesso atto parlamentare” che si verificherebbe, invece, come conseguenza dell’estensione all’Italia delle conclusioni della Corte di Giustizia. Infatti, la riconosciuta competenza del Garante della *privacy* in relazione al trattamento dei dati posto in essere dalle Commissioni parlamentari di inchiesta evidentemente ricomprende la possibilità che quest’ultimo ordini la modifica finanche di atti parlamentari perfetti, ove ciò sia necessario per garantire il rispetto della normativa europea e assicura il diritto al *data protection*. Ma nell’ordinamento costituzionale italiano si ritiene che l’atto parlamentare sia imm modificabile “anche al fine di salvaguardare l’attendibilità dei documenti presenti sul sito che non possono conoscere alterazioni rispetto ai loro corrispondenti cartacei conservati nella Raccolta”⁹¹.

L’annotazione *de qua* apposta sull’originale dell’atto, invece, consentirebbe di mantenere l’integrità di questo, pur riconoscendo tutela all’interessato⁹².

⁹¹ A. PAPA, *Publicità degli atti parlamentari e diritto all’oblio di terzi: la difficile ricerca di un loro equilibrato bilanciamento nella società dell’informazione e della comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 3/14, 21; N. LUPO, *Il controllo parlamentare sui Governi degli Stati membri dell’Unione europea, tra trasparenza e privacy*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.

⁹² Inoltre, la soluzione prospettata potrebbe essere ritenuta maggiormente in linea con una certa lettura della giurisprudenza costituzionale sulla pubblicità degli atti parlamentari. La dottrina ha, sul punto, sottolineato come “sembra difficile negare, secondo il solco oramai tracciato dalle sentenze della Corte costituzionale n. 120 del 2014 e n.

È chiaro che, come si è detto, tale soluzione dovrebbe passare per il riconoscimento da parte della Corte di Giustizia della sussistenza delle condizioni per l'operatività della clausola identitaria. Risultato, per vero, che, ad avviso di chi scrive, sembra di difficile configurazione.

Difatti, nella pronuncia relativa all'ordinamento austriaco, i Giudici di Lussemburgo hanno evidenziato come “il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale non è sufficiente a pregiudicare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione”. Ad avviso della Corte, “gli effetti derivanti dal principio del primato si impongono a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che le disposizioni interne, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi”.

In quest'ottica, appare più probabile che, anche in riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, le Commissioni di inchiesta vengano assoggettate al rispetto della normativa europea di cui al GDPR. Ciò, quand'anche tale soluzione possa giungere a determinare – nella misura che si è detto – la “rottura del parallelismo” di cui all'art. 82 Cost. e la sottoposizione di queste a limiti diversi rispetto a quelli che operano per le autorità giudiziarie.

Sul punto, va considerato che, come si è appena osservato, il regolamento europeo, offre una garanzia più pregnante al diritto alla protezione dei dati personali. E tale tutela appare maggiormente in linea con gli spunti che provengono anche dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Quest'ultima, invero, ha avuto modo, di recente, di chiarire che l'istanza connessa al *data protection* si pone anche in relazione ai lavori delle Commissioni di inchiesta, sicché l'ingerenza determinata da queste ultime deve essere non solo disciplinata da una sufficiente base legale, ma altresì necessaria in una società democratica. I Giudici europei, inoltre, hanno richiesto garanzie procedurali contro gli abusi e l'arbitrarietà *sufficienti*, ribadendo peraltro che “qualche forma di controllo *ex ante* o *ex post* del provvedimento da parte di un'autorità imparziale con un sufficiente grado di indipendenza dall'autorità che lo ha disposto è una garanzia essenziale contro le ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici nei diritti tutelati dall'articolo 8”⁹³.

262 del 2017, che la pubblicità degli atti parlamentari rientri nel nucleo delle “funzioni primarie delle Camere” (sentenza n. 120 del 2014) che «sicuramente ricadono nella competenza dei regolamenti e l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse» (sentenza n. 120 del 2014 che richiama il precedente n. 78 del 1984)”. In questo senso, A. C. SORRENTINO, *Evoluzione del diritto all'oblio: Verso una tutela globale? Recenti orientamenti della Corte di cassazione, nuove tutele legislative e possibili limitazioni all'attività conoscitivo-ispettiva dei parlamenti alla luce della decisione della corte di giustizia del 16 gennaio 2024 (causa c-33/22)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2024, 374.

⁹³ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 19 dicembre 2024 - Ricorso n. 29550/17 - Grande Oriente d'Italia c. Italia. La controversia riguardava, in particolare, la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente disposta da una Commissione parlamentare di inchiesta e il successivo sequestro di una serie di documenti cartacei e digitali, in particolare di un elenco comprendente i nominativi e i dati personali di oltre 6.000 iscritti all'associazione medesima. L'associazione ricorrente, invero, riteneva violate le disposizioni di cui agli articoli 8, 11 e 13 della Convenzione. In quella occasione, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 8 richiamato, in considerazione della mancata restituzione dei documenti e della distruzione delle relative copie al termine dell'inchiesta.

Diverso discorso merita invece l'esigenza di assicurare l'intangibilità degli atti parlamentari.

Anche nella prospettiva da ultimo delineata, infatti, va tenuto conto che il regolamento generale sulla protezione dei dati personali prende in considerazione la differente struttura costituzionale, organizzativa e amministrativa degli Stati membri sotto un duplice angolo visuale. Da un lato, il considerando 19 ammette l'adozione di disposizioni nazionali, in grado di “determinare con maggiore precisione requisiti specifici per il trattamento di dati personali”, per ragioni connesse alla sicurezza nazionale. Dall'altro lato, il considerando 117 chiarisce che “gli Stati membri dovrebbero poter istituire più di una autorità di controllo, al fine di rispecchiare la loro struttura costituzionale, organizzativa e amministrativa”.

Dalle previsioni testé richiamate emergono, allora, due considerazioni. Anzitutto, le Commissioni parlamentari di inchiesta potrebbero non essere sottoposte al controllo del Garante della *privacy*, se solo si istituisse una speciale (ulteriore) autorità di controllo a livello interno. Sotto questo profilo, sembra immaginabile l'adozione di una soluzione coerente con quelle già assunte in riferimento al diritto all'oblio di dati personali contenuti in atti parlamentari⁹⁴.

È noto, invero, che con deliberazione dell'Ufficio di presidenza, le Camere si sono dotate di una regolamentazione concernente le modalità di esercizio del diritto in questione. In entrambe le Camere è previsto che l'interessato possa presentare, al ricorrere di certe condizioni, una apposita istanza, la quale viene esaminata dal Gruppo di lavoro nominato dal Presidente dell'Assemblea che poi riferisce al Consiglio di Presidenza cui spetta la decisione finale.

Dunque, sembra ipotizzabile l'istituzione di una autorità di controllo deputata alla verifica della corretta applicazione del regolamento da parte di ciascun ramo del Parlamento. Ciò, atteso che la direzione della giurisprudenza di Lussemburgo è, come si è detto, quella di considerare il trattamento dei dati realizzato dalle Commissioni parlamentari (in genere, non solo quelle di inchiesta) rientrante nell'ambito di applicazione di quest'ultimo.

In alternativa, si potrebbe costituire un organo di controllo competente in relazione ai soli lavori delle sole Commissioni di inchiesta e ciò consentirebbe di limitare l'“ingerenza” del Garante della *privacy* sui lavori di queste stesse⁹⁵.

⁹⁴ Sul tema, v. L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2024, 345 ss.; A. C. SORRENTINO, *La tutela del diritto all'oblio con particolare riferimento all'attività parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 16/2021, 186 ss. Si consideri poi A. C. SORRENTINO, *Evoluzione del diritto all'oblio: Verso una tutela globale?*, *cit.*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2024, 349 ss.

⁹⁵ La soluzione è prospettata, d'altro canto, dalla stessa Corte di Giustizia, nella pronuncia richiamata. Il Giudice di Lussemburgo, invero, con riferimento al caso di specie, ha evidenziato che è nel rispetto della struttura costituzionale degli Stati membri che l'articolo 51, paragrafo 1, del RGPD si limita ad esigere che gli Stati membri istituiscano almeno un'autorità di controllo, offrendo loro al contempo la possibilità di istituirne varie. Del resto, il considerando 117 del regolamento in parola precisa che gli Stati membri possano istituire più di una autorità di controllo, al fine di rispecchiare la loro struttura costituzionale, organizzativa e amministrativa. L'articolo 51, paragrafo 1, del RGPD riconosce quindi a

Al contempo, occorre considerare che il regolamento ammette limitazioni alla sua applicazione che siano finalizzate ad assicurare la sicurezza nazionale. Tali limitazioni, come si è osservato, devono essere previste con “misure legislative”, lemma che tuttavia è interpretato in modo da ricomprendere non solo leggi in senso stretto, ma qualsiasi base normativa che sia chiara e precisa, e la cui applicazione sia prevedibile, per le persone che vi sono sottoposte, in conformità della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In questo senso, certamente la legge istitutiva di una Commissione bicamerale di inchiesta – ma potrebbe ragionarsi anche in relazione alla delibera istitutiva di una inchiesta monocamerale – potrebbe prevedere una diversa modulazione di certi diritti e di certi obblighi imposti dal regolamento. In particolare, tra le limitazioni consentite vi è proprio quella dei diritti alla cancellazione e alla opposizione del trattamento, accordati come si è detto dagli artt. 17 e 21 del GDPR. Ciò segnatamente in considerazione dell'oggetto dell'inchiesta⁹⁶.

In conclusione, può quindi osservarsi che l'applicazione della disciplina sulla protezione dei dati personali alle Commissioni di inchiesta rappresenti una materia che impone di ritornare sulla nozione di identità costituzionale, non solo nel senso di comprendere se questa possa essere usata per impedire l'operatività della normativa euro-unitaria – e, dunque, come limite al processo di integrazione europea – ma anche per definire come le specificità dell'ordinamento costituzionale di uno Stato membro possano essere contenute, pur garantendo – in generale – il rispetto (ed il primato) del diritto unionale⁹⁷.

ciascuno Stato membro un margine di discrezionalità che consente ad ognuno di essi di istituire molteplici autorità di controllo quante ne esiga, in particolare, la sua struttura costituzionale.

⁹⁶ Anche sotto questo aspetto, la soluzione sembra essere prospettata dalla stessa Corte di Giustizia, nella sentenza de qua. Proprio in riferimento all'ordinamento austriaco è, infatti, il Giudice europeo ad ammettere che ben avrebbe potuto la Commissione di inchiesta oggetto del giudizio usufruire di tale possibilità accordata dal diritto dell'Unione.

⁹⁷ Si richiama anche in questo senso la necessità che il diritto parlamentare venga interpretato alla luce dell'evoluzione del diritto dell'Unione, nonché l'esistenza di “un diritto parlamentare euro-nazionale”, sulla quale v. A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale, Lezioni*, Torino, 2014; N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 1 ss.